



**SOLANGE SILVA
VEIGA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO
DA QUALIDADE: O CASO DA C.M. AVEIRO.**



**SOLANGE SILVA
VEIGA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO
DA QUALIDADE: O CASO DA C.M. AVEIRO.**

Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Hugo Figueiredo, Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Prof.^a Doutora Maria Luís Rocha Pinto

Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Gonçalo Alves De Sousa Santinha

Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Hugo Casal Figueiredo

Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus que permitiu que a minha mãe tivesse forças e meios para me apoiar nesta jornada. À minha mãe que sempre me apoiou e batalhou para que eu pudesse continuar com os meus estudos e chegar até aqui. À minha família e amigos que sempre estiveram comigo nos momentos difíceis. E ao professor Hugo Figueiredo e à minha coordenadora no estágio Catarina Grave, pelos apoios e orientação durante o período de elaboração do relatório.

Palavras-chave

Qualidade, Sistema de Gestão da Qualidade, Processos de modernização da Administração Pública, Modelo ISO 9001:2008

resumo

Este relatório tem como objetivo compreender o nível de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade no município de Aveiro. O nosso trabalho empírico e os dados investigados permitiu-nos investigar se houve uma implementação fragmentada ou completa do Sistema de Gestão da Qualidade no município. A fim de entender esse processo foi necessário resumir o contexto histórico da adoção de medidas de qualidade no setor público Português, através de um breve levantamento das fases dessas reformas e dos seus processos de modernização, incluindo as iniciativas e a implementação dos princípios de gestão da qualidade total nos serviços públicos. Neste sentido, este estudo tem como objetivo compreender o impacto e a sustentabilidade da implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade na Câmara Municipal de Aveiro. Estamos particularmente preocupados com os desafios e motivações associadas a este processo, de modo a inferir sobre os benefícios que o processo de certificação da qualidade trouxe ao município. Levando em consideração o cenário económico atual, tentou-se também investigar o possível efeito que a crise económica sobre o futuro deste processo de modernização no município. A partir dos dados coletados é possível concluir que houve uma implementação fragmentada do Sistema de Gestão da Qualidade no município de Aveiro. Embora exista a noção da importância da plena implementação Sistema no município, os custos associados a este processo e a situação económica do país e da autarquia representam as principais barreiras no sucesso da implementação plena do Sistema de Gestão da Qualidade no município.

keywords

Quality, Quality Management System, The Public Administration modernization process, Model ISO 9001:2008.

abstract

This report aims to understand the level of implementation of a Quality Management System in the Municipality of Aveiro. Our empirical work and the data collected investigated if there was a fragmented or a full implementation of a Quality Management System in the Municipality. In order to understand this process, it was necessary to summarize the historical background of the adoption of measures of quality in the Portuguese public sector, through a brief survey of the phases of these reforms and modernization processes, including the initiatives and the related implementation of quality management principles in public services. In this sense, this study aims to understand the impact and the sustainability of implementing a Quality Management System in Municipality of Aveiro. We were particularly concerned with the challenges and the motivations associated with this process so as to infer about the benefits that the process of quality certification, in particular, brought to the Municipality. Taking into consideration the current economic landscape, we also tried to investigate the possible effect that the economic crisis is having on the future of this modernization process in the municipality. From the data collected, we conclude that there was a fragmented implementation of a Quality Management System in the Municipality of Aveiro. Although there is a notion of the importance of the full implementation of the system in the Municipality, the costs associated with this process and the economic situation of the country and municipality has been looming barriers to the success of a full consummation of the Quality Management System principles in the Municipality.

Listagem de Siglas / Abreviaturas

AP- Administração Pública

TQM- Gestão da Qualidade Total

SGQ- Sistema de Gestão da Qualidade

EFQM- European Foundation for Quality Management (Modelo de excelência)

CAF- Common Assessment Framework (Modelo de autoavaliação)

GAI- Gabinete de Atendimento Integrado

NPM – New public management (Nova Gestão Pública)

OCDE – Organisation for Economic Co-operation and Development

ISO – International Organization for Standardization

NP – Norma Portuguesa

APCER – Associação Portuguesa de Certificação

SMA – Secretariado de Modernização Administrativa

INFOCID- Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão

INA – Instituto Nacional de Administração Pública

CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica

PT- Procedimento de Trabalho

PG- Procedimento de Gestão

APQ- Associação Portuguesa para Qualidade

DGAEP- Direção Geral da Administração e do Emprego Público

EIPA- Instituto Europeu da Administração Pública

CEN- Comité Europeu de Normalização

PDCA - Plan-Do-Check-Act

BSC - Balanced Scorecard

C.M – Câmara Municipal

SGD- Sistema de Gestão Documental

SPO- Sistema de Processos de Obras Particulares

SIADAP- Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

DGAEP- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

TIC- Tecnologias de Informação e Comunicação

ÍNDICE

Agradecimentos	1
Resumo.....	2
Abstract.....	3
Listagem de Siglas / Abreviaturas	4
Capítulo 1- Introdução e enquadramento.....	9
1.1. Introdução	9
Capítulo 2 - Qualidade e Gestão da Qualidade	12
2.1. Evolução Histórica do Conceito de Qualidade	12
2.1.1. O Conceito de Qualidade	12
2.1.2. Pioneiros da qualidade	13
2.2. Novo paradigma da qualidade: Gestão da Qualidade Total	14
2.3. Princípios básicos da Gestão de Qualidade Total	15
2.4. A Gestão da Qualidade Total comparada com o Paradigma da Gestão Tradicional nos Serviços Públicos	17
Capítulo 3- Qualidade na Administração Pública Portuguesa	20
3.1. A evolução do Sistema de Gestão da Qualidade na AP Portuguesa	20
3.1.1. Reforma e modernização da Administração Pública	21
3.2. Instrumentos para a promoção da qualidade na AP Portuguesa.....	27
3.2.1. Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management).....	28
3.2.2. Modelo C.A.F (Common Assessment Framework).....	31
3.2.3. Modelo de gestão da qualidade ISO 9001:2008.....	33
Capítulo 4- Gestão da Qualidade Total nos serviços públicos e seus desafios	36
4.1. Principais benefícios e condicionalismos da cultura da TQM nos serviços públicos	36
4.2. Visão fragmentada da Qualidade versus visão total da Qualidade.....	39
5.1. Objetivo.....	41
5.2. Metodologia de trabalho.....	42
Capítulo 6- Qualidade na Administração Local: Caso C.M Aveiro	45
6.1. Perfil histórico da implementação das políticas de qualidade na autarquia	45
6.2. Medidas implementadas resultantes do SGQ	47
6.2.1. Iniciativas de controlo e monitorização.....	51
6.3. Motivações á implementação do SGQ	53

6.4. Vantagens da implementação do SGQ.....	55
6.5. Dificuldades e Desafios.....	57
6.6. O impacto da crise económica no processo de adoção do SGQ na C.M Aveiro.....	58
Capítulo 7- Conclusão.....	61
ANEXO I.....	66
ANEXO II	69
ANEXO III.....	74
ANEXO IV	77

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura1- Pirâmide de controlo invertida.....	18
Figura 2- Conceitos chaves do modelo EFQM.....	29
Figura 3- Modelo EFQM.....	30
Figura 4- Ciclo de bench learning.....	32
Figura 5- Modelo de um Sistema de Gestão da Qualidade baseado em processos.....	34

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 -Historial da Reforma da Administração Pública Portuguesa.....	24
Tabela 2 -Motivações para adoção da norma ISO 9001:2008.....	35
Tabela 3 -Benefícios da adoção da norma ISO 9001:2008.....	35
Tabela 4 -Obstáculos a adoção do TQM nas autarquias locais em Portugal	37
Tabela 5 -Lista de alguns dos documentos da Autarquia consultados.....	42
Tabela 6 -Medidas adotadas na autarquia de Aveiro resultantes da implementação do SGQ.....	48

Capítulo 1- Introdução e enquadramento

1.1. Introdução

No âmbito da realização do estágio curricular na Câmara Municipal de Aveiro, cujo período de realização foi de 15 de outubro de 2013 a 15 de maio de 2014, tive a oportunidade de aprofundar os meus conhecimentos sobre os processos de introdução e implementação de práticas de gestão da qualidade nos serviços públicos, o que me permitiu, mais precisamente, compreender algumas das principais motivações por detrás do fenómeno de “modernização” que se tem verificado no setor público.

A agenda da Qualidade representa nos tempos de hoje um meio fulcral de sobrevivência para qualquer organização, nomeadamente porque tem a capacidade de promover uma gestão eficiente dos recursos, o que afigura como uma das prioridades das organizações públicas em Portugal. Esta preocupação em trazer a qualidade para os serviços públicos consiste, contudo, num processo desafiador que exige alguma preparação e capacitação por parte das próprias organizações.

A implementação de políticas da qualidade na estrutura funcional das organizações representa, mesmo no caso das organizações públicas, uma forma táctica das organizações suprirem as necessidades dos cidadãos, onde fatores como, a adoção de medidas inovadoras e a promoção de uma melhoria contínua nos processos, representam uns dos pilares para a provisão de serviços e bens de qualidade aos cidadãos (e.g. Silva e Saraiva, 2012). A qualidade vai-se assim assumindo como uma das preocupações fundamentais das organizações a medida que estas se consciencializam da necessidade de procedimentos e modelos de gestão de carácter corretivo e preventivo nos processos de provisão de bens/serviços de qualidade. Neste sentido, a ênfase da qualidade não se situa no produto ou serviço em si, mas sim nos processos de provisão do produto / serviço, uma vez que os processos que incorporam padrões de qualidade consequentemente originarão produtos e serviços de qualidade (e.g. Conte e Durski, 2002:52). Neste sentido a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) deverá procurar incutir os princípios da qualidade em todos os processos organizacionais, visando assim a adoção de medidas e mecanismos de garantia de conformidade nos processos e procedimentos.

Ainda neste âmbito a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na estrutura funcional das organizações públicas está hoje suportado por iniciativas e modelos

específicos, nomeadamente os modelos CAF, EFQM e as normas ISO, que representam assim um suporte metodológico importante. Estes pontos de referência para a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade tendem a enfatizar a importância do papel dos clientes/utentes na definição de objetivos estratégicos, a minimização dos erros apostam na melhoria contínua dos processos de provisão de bens e serviços (e.g. Silva, 2009). Por outro lado, a sua relevância atual decorre também do facto da eficiência na gestão de recursos (incluindo recursos humanos) e da captação de utentes/clientes se terem tornado fatores fulcrais à sobrevivência das organizações públicas, principalmente num contexto de sucessivos cortes orçamentais.

Os governos locais em Portugal, por seu lado, têm vindo a atravessar por uma fase de grandes desafios no âmbito de um processo generalizado de reforma administrativa, na qual é necessário um esforço por parte de todos os agentes envolvidos, para melhorar, também a nível dos serviços públicos (e.g. Rodrigues, 2007). Estes governos locais são responsáveis pelo provimento de leque variadíssimo de serviços de extrema importância à população, desde da educação, ação social, ordenamento territorial, abastecimento e tratamento de água, recolha e tratamento de resíduos sólidos, entre outros.

Ao nos debruçarmos sobre as questões da Gestão da Qualidade é então imprescindível contextualizar o próprio processo de reforma e modernização da Administração Pública Portuguesa, uma vez que os objetivos desse processo de reforma e modernização se encontraram diretamente ligados aos objetivos da implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade. Uma das dimensões de ambos os lados diz respeito ao enfoque no cliente e na promoção da melhoria contínua nesta direção. Esta aposta representa assim um veículo estratégico para que as organizações sejam capazes de alcançar níveis mais elevados de eficiência e transparência que, por sua vez, são pontos centrais no processo de reforma e modernização da Administração Pública.

Os municípios que têm já implementado Sistemas de Gestão da Qualidade parecem ser aqueles em que o processo de modernização administrativa se encontra numa fase mais avançada (e.g. Sá e Sintra, 2008). Esta constatação serve assim como um excelente ponto de partida para o nosso relatório, no qual procuraremos descrever o estudo e as atividades realizadas neste âmbito na C.M. Aveiro. Nesse contexto procuraremos compreender o percurso da implementação do SGQ nos serviços deste município procurando discutir se houve uma implementação total ou fragmentada do SGQ na autarquia e que

consequências, este estado de implementação poderá ter na sustentabilidade futura deste processo

1.2. Estrutura do Relatório

Este relatório está estruturado da seguinte forma. No seguimento desta introdução, o segundo capítulo faz um apanhado sobre a evolução do conceito de Qualidade ao longo do tempo, discutindo-se os conceitos de Gestão da Qualidade Total e os seus princípios fundamentais. Procura-se deste modo começar por perceber de que forma este novo paradigma da qualidade implica alterações relativamente ao paradigma da Gestão Tradicional.

No capítulo 3, abordamos a evolução do sistema da qualidade na AP Portuguesa, as suas características, e debruçar-nos-emos sobre alguns dos vários modelos que visam a promoção da qualidade nos serviços públicos, nomeadamente o modelo da C.A.F (Common Assessment Framework), o modelo do EFQM (European Foundation for Quality Management), e a norma ISO 9001:2008.

O capítulo 4 retratará um conjunto de variantes associadas à adoção da qualidade como estratégia de gestão dos serviços públicos, assim como os principais benefícios e condicionalismos da adoção de uma cultura de Gestão da Qualidade Total (TQM) nos serviços públicos. Procuramos aí distinguir uma adoção total (alargada a toda a organização) de uma adoção fragmentada da agenda da qualidade.

O Capítulo 5 apresenta a metodologia utilizada na recolha de informação e que permitiu compreender o processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na C.M. Aveiro. Nesse processo de obtenção de dados referente a este estudo de caso, utilizou-se fundamentalmente a entrevista, a análise documental e a observação participante e do ambiente funcional da autarquia como os principais métodos de inquirição.

No capítulo 6 apresentamos os principais resultados de estudo sobre o perfil de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) e do seu impacto na autarquia de Aveiro, nomeadamente na provisão de serviços aos cidadãos e na reforma administrativa. O capítulo debruça-se também sobre as consequências que a crise económica poderá ter sobre o processo de implementação SGQ na autarquia.

O capítulo 7 apresenta as principais conclusões do estudo.

Capítulo 2 - Qualidade e Gestão da Qualidade

2.1. Evolução Histórica do Conceito de Qualidade

2.1.1. O Conceito de Qualidade

O conceito de Qualidade, no sentido da preocupação com a gestão da Qualidade tem como ponto de partida a massificação da produção industrial associada à própria a revolução industrial (e.g. Sousa, 2009). Com a massificação da produção em série, o controlo da qualidade fez-se através do processo de inspeção do produto final de forma fundamentalmente a eliminar os produtos com defeitos (e.g. Wilkinson et. al, 1998 cit. Sousa, 2007).

Posteriormente, a evolução do conceito de qualidade pode ser resumido em quatro principais etapas. A primeira etapa desse processo de evolução refere-se ao início da década de 30 onde a procura pela qualidade incidiu sobretudo no desenvolvimento de métodos, instrumentos e técnicas estatísticas para medir o nível de desvio face a uma especificação desejada de um produto ou serviço. Numa segunda etapa, procurou-se estabelecer garantias de qualidade face ao requisitos e expectativas dos clientes, reforçando desse modo a motivação para a definição de um conjunto de medidas que estimulassem a prevenção de falhas. A terceira etapa da evolução do conceito qualidade verifica-se no início dos anos 70, onde o planeamento e as medidas de prevenção foram estendidos a todos os processos e níveis de gestão, com o objetivo de provisionar bens e serviços em função da procura, uma vez que nesta fase a qualidade passou a ser encarada como um elemento vital num mercado globalizado e competitivo (e.g. Dale e Cooper, 1995; Godinho e Neto, 2001 cit. Sousa, 2007).

A Gestão da Qualidade Total (TQM) surge como a última fase, e a mais recente fase do desenvolvimento do conceito de qualidade. Segundo Rocha (2006), esta distingue-se das etapas anteriores por salientar um conjunto de fatores que visam a descentralização e a flexibilidade da estrutura organizacional. Nas palavras McAdam e Leonard (2001 cit. Sousa, 2007:8), *“os principais elementos da TQM caracterizam-se pela ligação estratégica aos objetivos da organização, pela compreensão e satisfação dos clientes, pelo envolvimento dos trabalhadores de todos os níveis organizacionais, pela motivação da gestão de topo para a qualidade e pela perceção da organização como um conjunto de processos que incorporam relações do tipo clientes/fornecedores”*.

Existem deste modo várias aceções associadas ao conceito Qualidade, sendo que as várias formas de entendimento deste conceito têm variado ao longo do tempo e do contexto em nos encontramos. A própria evolução e diversidade do conceito de qualidade pode ser verificada através das posições dos denominados “gurus da qualidade”, sobre os quais nos debruçamos no ponto seguinte.

2.1.2. Pioneiros da qualidade

Deming, Juran e Crosby são geralmente considerados os pioneiros da Gestão da Qualidade, pelo menos no sentido que hoje lhe atribuímos. Para Deming, por exemplo, a qualidade é um conceito relativo que varia de acordo com as necessidades e expectativas dos clientes (e.g. Deming, 1990). Sendo que, segundo as ideologias do Deming a gestão da qualidade deve estar assentada num conjunto de princípios que enfatizam, a adoção de novas medidas de gestão que dão prioridade à prevenção e não à inspeção, permitindo assim o melhor controlo sobre a qualidade dos produtos e serviços. Assim como a criação recursos permanentes para a melhoria contínua do sistema de produção, a partir da instituição de novos modelos de formação e liderança, que permitem criar medidas que possam eliminar o medo do estilo autoritário, encorajando a comunicação, fomentando o trabalho em equipa e instituindo-se os Círculos de Qualidade (e.g. Godinho e Neto, 2001).

Para além de Deming, Juran é outro precursor em matéria da Gestão da Qualidade. Segundo Pires (2004), um dos contributos fulcrais em matéria da gestão da qualidade de Juran foi a ideia de que a mera atitude tradicional de inspecionar deve ser substituída por uma gestão baseada na prevenção, assumindo que o teor da gestão é a melhoria contínua como forma a alcançar o melhor desempenho possível para a organização (e.g. Pires, 2004, cit. Sousa, 2009). O melhor desempenho só é assim atingido seguindo uma metodologia assente na inspeção/controlo e prevenção (e.g. Juran, 1974 cit. Silva, 2009).

No mesmo âmbito, Crosby foi um outro mentor da gestão da qualidade. O autor defendeu que a má gestão está na origem dos insucessos das organizações, isto é, uma gestão da qualidade requer o envolvimento de todos dentro da organização, desde do simples funcionário à gestão de topo (e.g. Pires, 2004 cit. Sousa, 2007). Crosby também salientou a importância da prevenção, de forma a diminuir os riscos de correção, numa estratégia que denominou de “ zero defeitos”, defendendo a ideia de que os produtos

deviam ser provisionados com base em requisitos de qualidade (e.g. Sousa, 2009). Segundo Pires (2004), Crosby construiu um plano que permite avaliar o grau de adoção da gestão da qualidade numa organização, sendo este contemplado por cinco estágios de maturidade. Um primeiro estágio diz respeito a uma fase de “ incerteza” onde se constata um certo desconhecimento por parte da organização sobre as funcionalidades da adoção de medidas de qualidade na gestão organizacional. No segundo estágio, a fase do “despertar” a organização começa a reconhecer a importância da qualidade nos processos de gestão. No terceiro estágio, “ clarificar”, dá-se o primeiro passo para a implementação, com a introdução de um programa de gestão de qualidade. Nos dois últimos estágios de implementação, “ Saber” e “Certeza”, existe primeiro a preocupação em fazer mudanças permanentes na estrutura organizacional com base em princípios da qualidade e, posteriormente, a adoção de medidas de Gestão de Qualidade passa a representar um fator crucial no funcionamento da organização (e.g. Pires, 2004).

2.2. Novo paradigma da qualidade: Gestão da Qualidade Total

A Gestão de Qualidade Total, segundo Rocha (2006), é a mais recente fase da evolução do conceito de qualidade. A qualidade não envolve assim apenas as pessoas, mas também as funções, os equipamentos, os processos, fornecedores, distribuidores, clientes, incluindo todos os aspetos de um produto, desde o desenvolvimento do projeto, o recebimento de matéria-prima, a produção, a entrega e serviço pré e pós-vendas e tudo o que tem valor para o consumidor, isto é, a qualidade deve abranger toda organização (e.g. Pinheiro, 2008). Esta forma de gestão *“carateriza-se pela ligação estratégica aos objetivos da organização, pela compreensão e satisfação dos clientes, pelo envolvimento dos trabalhadores de todos os níveis organizacionais, pela motivação da gestão de topo para a qualidade e pela perceção da organização como um conjunto de processos que incorporam relações do tipo clientes/fornecedores”* (McAdam e Leonard, 2001 cit. Sousa, 2007:8). Esta filosofia de gestão coloca a tónica na utilização de um conjunto de princípios, métodos e instrumentos de forma gerir a organização no seu todo (e.g. Dale e Bunney, 1999 cit. Pinheiro, 2008).

Embora atualmente se verifique uma grande aceitação e adoção das medidas da Gestão da Qualidade Total nas organizações, esta filosofia de gestão tem suscitado algumas críticas, nomeadamente relativamente ao real motivo da sua adoção pelas organizações. Segundo os críticos, o principal motivo subjacente à implementação destas práticas não é o interesse em trazer a melhoria contínua nos processos e serviços mas, sim uma questão de competitividade e uma questão de sobrevivência num mercado cada vez mais globalizado e competitivo. Na realidade continua então a existir alguma disparidade entre esta filosofia e a sua prática (e.g. Young e Wilkinson, 1999 cit. Sousa, 2007). Esta disparidade levanta muitas vezes dificuldades às organizações em conseguirem adaptar-se aos princípios da Gestão da Qualidade Total, pois, este processo requer uma mudança profunda na postura funcional das organizações, onde estes princípios possuem um papel crucial e fundamental.

2.3. Princípios básicos da Gestão de Qualidade Total

Ao longo da História da evolução do conceito qualidade, vários autores como William Edward Deming, Joseph Juran, Phillip Crosby ou Armand Feigenbaum trabalharam neste tema. Cada um destes autores definiu um conjunto de fatores ou princípios na qual sobre suas perspetivas consideravam fulcrais para uma gestão baseada na qualidade. Atualmente, contudo, existem vários modelos e ferramentas sistematizados que procuram promover a adoção de uma agenda de qualidade nas organizações. A similaridade dos princípios-base de gestão que servem de base a esses modelos e ferramentas é também visível. Como salientam Conte e Durski (2002), esta similaridade acaba por refletir nesses vários modelos e ferramentas uma filosofia centrada na Qualidade Total.

Sendo assim, um dos primeiros princípios fulcrais da Qualidade Total é o **planeamento da qualidade**, isto é, procurar delinear um conjunto de pontos que permitam alcançar de forma eficaz os objetivos da organização. Nesse sentido é necessário *“identificar quem são os clientes internos e externos e conhecer quais são suas exigências, desenvolver o produto ou serviço face a essas exigências, identificar os processos que tenham impacto sobre a qualidade, estabelecer metas da qualidade e garantir a*

capacidade do processo para atingir essas metas em condições normais de funcionamento” (Conte e Durski, 2002:55).

O **foco no cliente/utente** constitui outro princípio para uma Gestão da Qualidade Total. Sendo que os utentes são a base existencial das organizações, é necessário conhecer as suas necessidades, o que requer que a gestão de topo deve compreender e criar mecanismos que permitam conhecer as necessidades dos seus utentes/clientes, de maneira a conseguir responder de forma eficaz as suas expetativas (e.g. NP EN ISO 9001:2008).

Além dos aspetos mencionados, as organizações devem idealmente ser sujeitas a uma **gestão participativa** que coloque a tónica na criação de mecanismos que enfatizem a participação de todos dentro da organização. Segundo Conte e Durski, “*as novas ideias devem ser estimuladas e a criatividade aproveitada para a resolução dos problemas (...) é necessário que os gerentes adotem atitudes de liderança e transparência* (Conte e Durski, 2002:56).

O **desenvolvimento dos recursos humanos** constitui um outro princípio crucial na adoção de medidas de gestão da qualidade, uma vez que a uma aposta na sua formação, nomeadamente, constitui uma peça fundamental na obtenção da qualidade total. Este princípio reforça a necessidade de uma nova postura e atitude na organização (e.g. Conte e Durski, 2002).

A aposta na **melhoria contínua** dos processos, é também um requisito indispensável nos tempos de hoje, uma vez que, com o mercado cada vez mais competitivo e globalizado, a corrida para corresponder as expetativas dos clientes requer um aperfeiçoamento contínuo dos processos, buscando a inovação, a criatividade dos produtos, serviços e processos, e a capacidade e adaptação as procuras dos clientes (e.g. Conte e Durski, 2002).

Finalmente, a **minimização dos erros/defeitos** é um dos princípios salvaguardo pela gestão da qualidade total, uma vez que através da aposta na melhoria contínua dos processos e da aplicação do método PDCA (Plan, Do, Check e Act), permite “*estabelecer os objetivos e os processos necessários para apresentar resultados de acordo com os requisitos do cliente e as políticas da organização; implementar os processos; monitorizar e medir processos e produto em comparação com políticas, objetivos (...) e atuar para melhorar continuamente o desempenho dos processos*” (Silva, 2009:21), o que permitirá

um uso eficiente dos recursos e a eficácia na provisão de serviços e bens., Neste sentido e segundo Conte e Durski, *“o custo de prevenir erros é sempre menor que o de corrigi-los.”* (Conte e Durski, 2002:59).

2.4. A Gestão da Qualidade Total comparada com o Paradigma da Gestão Tradicional nos Serviços Públicos

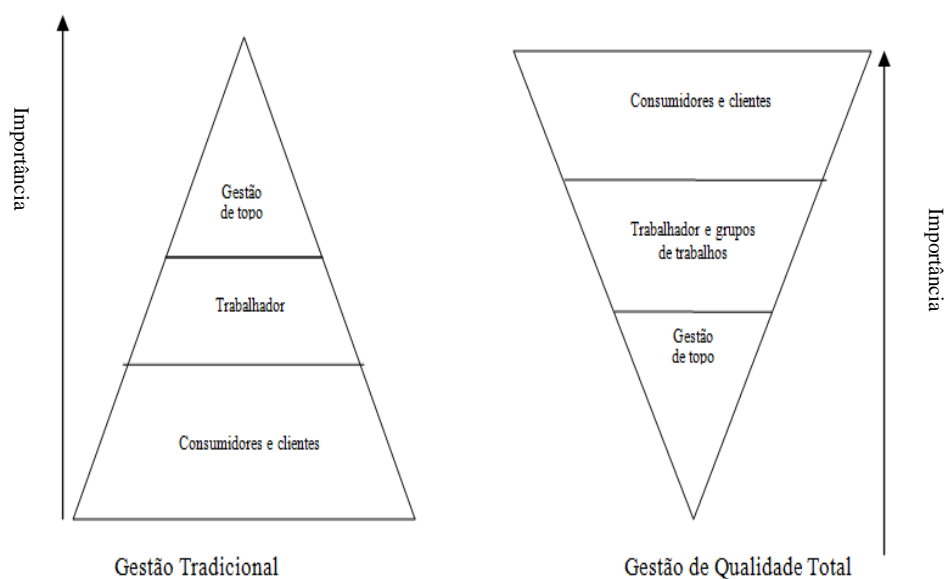
A “arte” de gerir implica a adoção de um conjunto de medidas e performances que mexem com a estrutura e a cultura organizacional das organizações. Neste sentido, a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) no setor público requer um entendimento mais aprofundado sobre o conjunto de princípios afetos ao conceito Qualidade. Tal como referem muitos dos estudos neste âmbito, a Qualidade é um conceito que ainda levanta alguma dificuldade quanto ao seu real significado.

No processo de importação do conceito Qualidade para o setor público, verificam-se algumas dificuldades adicionais. Este tipo de mudança parece exigir uma mudança quase que radical na postura organizacional desses serviços públicos, uma vez que este processo requer lidar com pontos como o profissionalismo, as atitudes e comportamentos (e.g. Rocha, 2002 cit. Pinheiro, 2008). Sendo que a continuidade da implementação dessas mudanças é algo que encontra em risco iminente, tendo em conta o panorama económico do país no momento, o que leva ao surgimento de uma lacuna quanto ao futuro deste processo, sendo esta incerteza quanto à continuidade deste processo é uma realidade iminente nos serviços públicos. Pois o repensar numa Administração Pública mais atenta à necessidade dos cidadãos, suscitou mudanças profundas no seio das organizações públicas nomeadamente no modelo de gestão propondo a inversão da pirâmide das hierarquias e controlo das expetativas dos agentes (gestores, clientes, funcionários etc.) afetos as organizações públicas (e.g. Rocha, 2002).

A Qualidade desejada pela Gestão da Qualidade Total é distinta da Qualidade pretendida com Gestão Tradicional, sendo que ambos os modelos de gestão sustentam sua filosofia de gestão, distinta uma da outra (e.g. Crosby, 1992 cit. Pinheiro, 2008). A Gestão da Qualidade Total adotada para o sector público sustenta uma filosofia de gestão que procura aproximar-se da filosofia de gestão do sector privado, que implica, por sua vez, um

modelo de gestão realça a adoção de medidas que permitem a organização ter uma abordagem mais pró-ativa face às actividades de planeamento e melhoria contínua dos processos de provisão de bens e serviços aos clientes (e.g. Pinheiro, 2008). Esta mudança estrutural, cultural e funcional defendida pelas medidas da Gestão da Qualidade Total no setor público é demonstrada na figura 1.

Figura 1- Pirâmide de controlo invertida



Fonte: Rocha, 2006 cit. Pinheiro, 2008

Esta passagem do modelo Tradicional de Gestão para o modelo de Gestão da Qualidade Total tem suscitado no seio das organizações públicas algumas resistências., Sendo que a Gestão da Qualidade Total usa medidas e instrumentos de gestão que quando colocadas em prática entram em choque com as normas e valores culturais intrínsecas às organizações públicas, *“uma coisa é clara: a Gestão da Qualidade é uma etapa do processo de reforma da Administração Pública que consiste na confrontação das organizações públicas com os seus clientes, mas supõe previamente a procura de eficiência e a criação de um ambiente senão de mercado, pelo menos de quase mercado”* (Rocha, 2002 cit. Pinheiro, 2008:44). Segundo a filosofia da Gestão da Qualidade Total, a razão de existência dos serviços públicos encontra-se diretamente ligada à forma como estes gerem as expectativas dos seus clientes e os seus recursos.

A nível das autarquias locais essas mudanças implicam também uma inversão da filosofia de gestão, isto é, numa tentativa de acompanhar este fluxo de mudanças, as autarquias locais têm engajado esforços no sentido de conseguirem implementar junto aos seus serviços uma filosofia de gestão assente numa filosofia de gestão que mais próximo se encontra à filosofia de Gestão da Qualidade Total. O que é o caso da Autarquia de Aveiro que neste sentido tem seguido com o processo de implementação do SGQ, no sentido de procurar um aperfeiçoamento contínuo dos seus processos de provisão de serviços e bens aos seus clientes.

Capítulo 3- Qualidade na Administração Pública Portuguesa

3.1. A evolução do Sistema de Gestão da Qualidade na AP Portuguesa

A promoção da qualidade tem-se vindo a afirmar como uma das principais preocupações e pretensões no processo de reforma e modernização do sector público português. Segundo Leitão (2010), a adoção deste conceito na Administração Pública pode ser explicada mediante a consideração de três fases. No primeiro momento de implementação, a Qualidade é entendida como um respeito aos regulamentos, normas e procedimentos, o que afigura uma forma técnica de abordar esta questão. A segunda forma de entendimento, o conceito traduz uma preocupação ligada à gestão eficaz dos objetivos, isto é, uma Administração Pública assente na eficácia. Por fim a última fase evolutiva deste conceito traduz a implementação do conceito de Qualidade através da adoção de modelos e mecanismos de que visam a implementação dos princípios da Gestão da Qualidade Total. Este processo de adoção progressiva de uma lógica de Qualidade é igualmente empurrado pela introdução de modelos de organização do setor público inspirados no que alguns autores denominam de Nova Gestão Pública (NGP).

A adoção progressiva do conceito Qualidade e sua relação com as dinâmicas de reestruturação da Administração Pública Portuguesa é também visível a partir da análise dos programas dos vários governos. Segundo Nolasco (2004) a introdução do conceito de qualidade nos programas políticos dos governos pode também ser resumida em três períodos, sendo o primeiro período de 1974 a 1985, o segundo de 1985 a 1995 e o último de 1995 a 2004. Para Nolasco, o primeiro período de adoção de políticas da qualidade na Administração Pública em Portugal caracteriza-se por momentos de grandes mudanças na AP. Embora o conceito de Qualidade não se encontrasse diretamente especificado nos objetivos dos programas políticos, existia a preocupação de trazer a qualidade para os serviços públicos através da desburocratização dos serviços, da racionalização dos métodos de trabalhos e da descentralização das competências. Em 1986 *“com a criação do Secretariado para a modernização administrativa (SMA), pela primeira vez num programa do governo a satisfação das necessidades dos utentes e o reconhecimento dos seus direitos foi considerado um objetivo”* (Nolasco, 2004:35).

No segundo período de implementação de 1985 a 1995, as estratégias de reforma e modernização administrativas assentaram principalmente na adoção do já referido modelo

de “New Public Management” que visava uma mudança a nível da cultura organizacional, o que desencadeava tudo um processo de mudança na postura e nos procedimentos de trabalho, para que a provisão de bens e serviços aos clientes sejam sob a filosofia da Qualidade. A eficácia nos processos de provisão dos serviços e bens é apurada a partir da criação de medidas que permitem recolher informações referentes às expectativas dos clientes, informações como os números reclamações, atrasos e incompreensões (e.g. Nolasco, 2004).

Por último, durante o período de 1995 a 2004, assiste-se a uma nova mudança no entendimento do conceito de Qualidade e das suas pretensões já que durante este período “a Qualidade deixou gradualmente de ser vista simplesmente na relação administração-cidadãos, mas passou a ter em conta todas as partes interessadas (os stakeholders), designadamente funcionários, cidadãos, gestores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral” (Nolasco, 2004:38). Durante este período a Direção-Geral da Administração Pública (DGAP) esteve empenhada em desenvolver um conjunto de medidas que visavam a promoção da Qualidade na AP, entre as quais podemos destacar a utilização e adoção de modelos CAF e EFQM como forma de incutir na função pública um conjunto de valores e princípios da gestão da qualidade. Ainda neste âmbito, a criação das Lojas de Cidadão e postos de atendimentos ao cidadão afigurou uma preocupação dos governos em criar e implementar medidas que possam gerar e criar algum impacto nos cidadãos e empresas ao nível da comodidade e satisfação na prestação dos serviços públicos, assim como criar um laço de confiança nas organizações públicas (e.g. Nolasco, 2004).

3.1.1. Reforma e modernização da Administração Pública

De forma mais detalhada este subcapítulo irá abordar os principais pontos e medidas adotadas pelo Governo português no processo de reforma e modernização do sector público, numa relação directa ao caminho à Qualidade. Segundo alguns autores os primeiros esforços para o processo de reforma e modernização da Administração Pública em Portugal, assim como noutros países da Europa, advém da crise do modelo de Economia do Bem-Estar (Welfare State).

Segundo alguns autores, as limitações deste modelo obrigaram assim a uma mudança de conduta do Estado, pois tornou-se insustentável continuar com um modelo

onde a despesa pública aumentava de forma exagerada num período de paralisação económica (e.g. Buchanan, 1977 cit. Madureira e Rodrigues, 2006). Segundo Rocha (2001 cit. Madureira e Rodrigues, 2006), a decadência do modelo Welfare State suscitou o surgimento de novos modelos de gestão, por forma a suprir as falhas de gestão e a insustentabilidade orçamental do modelo na altura. Estas iniciativas tiveram como objetivo principal desenhar uma Administração Pública mais eficaz, eficiente e capaz de responder as expectativas dos cidadãos através da melhoria contínua dos processos de provisão de serviços.

Ainda nesta linha de pensamento sobre a evolução do processo de modernização e reforma da Administração Pública, alguns autores defendem que este processo pressupõe a substituição do Estado Administrativo pelo Estado Managerial, de forma a colmatar as ineficiências da Gestão Tradicional, apostando numa metodologia de gestão que enfatiza a descentralização, flexibilização, a autonomia e o achatamento das hierarquias (e.g. Lane, 1995; Writght, 1997 cit. Madureira e Rodrigues, 2006). Segundo Madureira e Rodrigues (2006) a partir dos anos 80 verificou-se uma forte influência da escola Managerial neste processo de reforma do modelo de Gestão Tradicional, donde foi sugerida um modelo de gestão assente na criação de medidas que visassem a inversão da pirâmide hierárquico da gestão; maior poder de decisão dos gestores de forma a puderem intervir directamente na gestão dos recursos (humanos, financeiros e material etc.) da organização, assim como uma separação necessária os assuntos da gestão com os assuntos de natureza política.

A nova gestão pública (New Public Management) traduz assim um modelo de gestão pública que defende um conjunto de princípios que enfatizam uma cultura organizacional baseada no desempenho e numa Administração Pública menos centralizada (e.g. OCDE, 1995 cit. Madureira e Rodrigues, 2006). A introdução deste novo modelo de gestão suscitou à adoção de um conjunto de princípios de gestão da qualidade total que enfatizavam, a simplificação dos processos, a valorização dos resultados produzidos, e a participação. Pois este novo paradigma de gestão pública *“poderia ser caracterizado por um redimensionamento da importância atribuída ao desempenho, ao controlo e à responsabilização, um desenvolvimento da competição, uma otimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como uma aposta na Qualidade e uma desagregação das tradicionais unidades de trabalho”* (Madureira e Rodrigues, 2006:156).

Associado à adoção do NPM encontra-se um conjunto de contradições no que toca à conciliação dos princípios do privado com o do público. Por se tratar de setores distintos existe um conjunto de diferenças que podem acentuar esta disparidade, nomeadamente, a questão do interesse público e do lucro como objetivo da organização, no sector público estes dois conceitos encontram em lados opostos, pois quando se trata dos serviços públicos existe uma certa dificuldade em conjugar esses dois conceitos, devido à existência de um conjunto de princípios inerentes aos serviços públicos que devem ser salvaguardados durante os processos de provisão de serviços e bens, estes princípios como, a da transparência, o de salvaguardar os interesses dos cidadãos, de forma a resguardar o interesse público.

Nesta linha de modernização e reformas do setor público há quem defenda a Governance (Governança) como uma versão mais atual deste processo, uma vez que a gestão da Administração Pública requer uma gestão de redes complexas composta por vários atores (grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais, empresas privadas) com expectativas e interesses diferenciados, onde a gestão pública deve ser capaz de gerir estes conflitos de interesse de forma a salvaguardar o interesse público. Este novo paradigma de gestão pública “ *alerta para o facto de não se poder ver a gestão pública como um mero centro produtor de eficácia e de eficiência, não podendo a mesma, apesar da sua evolução e dos novos contornos que lhe são conferidos, deixar de levar em linha de conta aspetos como a legalidade e a legitimidade*” (Madureira e Rodrigues, 2006:157).

De qualquer forma e com base nos modelos descritos, a Administração Pública em Portugal, assim como em quase todo o Ocidente, embarcou num processo de reforma progressiva. Primeiramente pode-se dizer que um dos objetivos centrais da reforma no setor público Português era o de colmatar as falhas do modelo tradicional burocrático. Já num momento mais atual as várias tentativas de mudanças têm vindo a assumir outras direções, nomeadamente em tempos mais recentes. Tendo em conta sobretudo a conjuntura económica atual em particular, as orientações desta reforma têm enfatizado a redução das despesas públicas e a modernização dos serviços. É contudo visível ao longo de todo o processo, uma aposta crescente na implementação de modelos e ferramentas de gestão como os modelos EFQM (European Foundation for Quality Management Modelo de excelência) ou C.A.F (Common Assessment Framework) que enfatizam a transição para um paradigma de gestão da qualidade nas organizações públicas.

Numa abordagem mais pormenorizada, o quadro 1 permite-nos visualizar algumas das principais medidas adotadas pelos governos Português no que toca a reforma e modernização do sector público desde 1974 a 2011.

Tabela 1- Historial da Reforma da Administração Pública Portuguesa

Etapas	Principais preocupações da reforma	Objetivos traçado para AP	Certas medidas de reforma acatadas
1974 a 1985	Consolidar o Estado Democrático, e garantir os direitos dos Agentes do Estado.	Qualificação dos agentes do Estado. Simplificar e tornar menos burocrático os procedimentos. Estruturação interministerial Descentralização	Implementação de um Sistema de carreiras e quadros superiores. Implementação de um regime disciplinar, e um Sistema de avaliação dos funcionários INA e CEFA. Criação de um sistema de recrutamento de Recursos humanos. Criação do Instituto de Informática e da figura do Provedor de Justiça.
1985 a 1995	Melhorar a Imagem da AP junto aos cidadãos	Criar medidas de valorização e dignificação dos recursos humanos no sector público. Desburocratização e simplificação dos procedimentos de trabalho e de provisionamento de bens e serviços aos cidadãos. Gerar mecanismos de esclarecimento aos cidadãos. Aumentar da produtividade, e estabelecer medidas de contenção da despesa pública.	Implementação de medidas e ferramentas que visam a Qualidade nos serviços públicos como a Carta da Qualidade dos Serviços Públicos; Mil Medidas de Modernização Administrativa; Planos Sectoriais de Modernização; Protocolos de Modernização Administrativa; Comissão para a Qualidade e Racionalidade da AP; Prémio Nacional da Qualidade; Programa Integrado de Formação para a modernização da AP etc. Criação de um código do procedimento Administrativo. Criação e implementação do INFOCID.
1995 a 2004	Diminuir as despesas. Aumentar a taxa de Produtividade da AP.	Desburocratização e aumento da Eficiência e Eficácia, através da implementação do E-Government. Criar medidas de qualificação e motivação dos recursos humanos da AP. Utilização das tecnologias da Informação como suporte no processo de modernização a AP.	Criação do Dec.-Lei n.º 135/99 – Modernização Administrativa. Criação de uma Rede interministerial para a modernização administrativa. Implementação de medidas que optimizam a prestação dos serviços aos cidadãos como a criação das Lojas do Cidadão; Serviço Público Direto; Centros de Formalidades das Empresas;

		Racionalização das estruturas da AP.	<p>Posto de atendimento ao cidadão; Portal do cidadão;</p> <p>Implementação de um Sistema Integrado do Desempenho da AP (SIADAP).</p>
2004 a 2009	<p>Uma AP mais próximo dos cidadãos, fundada nos valores do serviço público e na ética da responsabilidade.</p> <p>Enraizar cultura de ética e de excelência na prestação dos serviços públicos.</p> <p>Simplificar a vida aos cidadãos e às empresas.</p>	<p>Implementar um modelo de gestão pública assente em questão da primazia do mérito, na definição de e metas, e na avaliação de resultados objectivos.</p> <p>Apostar numa AP eficiente capaz de gerir com eficácia os recursos públicos, atenta às expectativas da sociedade.</p> <p>Aproximar a Administração dos cidadãos, prestando um serviço de qualidade e facilitando o acesso dos cidadãos à informação.</p> <p>Achatar a pirâmide hierárquica, simplificar os procedimentos de tomada de decisão.</p> <p>Promover medidas de melhoria contínua dos processos.</p> <p>Fortalecer a cultura de colaboração entre serviços, permitindo a partilha de conhecimentos e gestão da informação.</p>	<p>Centralizar em actividades de fiscalização através da criação de um programa nacional que acaba por eliminar os procedimentos desnecessários, isto é, a criação de um programa de eliminação de licenças, autorizações.</p> <p>Ajustar os horários de funcionamento dos serviços as necessidades dos clientes (empresas e cidadãos).</p> <p>Criar o Cartão do Cidadão, que contém todo um conjunto de informação possível sobre os cidadãos (identificação civil, do contribuinte, do utente de saúde, de segurança social etc.).</p> <p>Criar um conjunto de medidas que visam aproximar AP dos cidadãos, como novas Lojas de Cidadão, Postos de Atendimento ao Cidadão e Centros de Formalidades de Empresas, com integração horizontal (em back-office) da informação relativa aos serviços neles representados e funcionando em regime de autofinanciamento (e.g. DGAEP, 2013)</p> <p>Fortalecer a introdução das TICs na AP</p>

<p>2009 a 2011</p>	<p>Tornar a AP mais eficiente e sustentável.</p> <p>Melhorar a sua capacidade de resposta as exigências dos seus clientes (cidadãos e empresas).</p>	<p>Simplificação e modernização administrativa, estimulado pela implementação do Programa SIMPLEX 2.0</p> <p>Melhor a simplificar os processos administrativos e a estrutura organizacional.</p> <p>Investir na modernização dos processos de provisão de serviços e na gestão eficiente dos recursos (financeiros, humanos, material).</p> <p>Implementar políticas de mobilidade e flexibilidade dos recursos humanos na AP.</p>	<p>Criação de um projecto- piloto Licenciamento zero que visa a eliminação de licenças, autorizações, vistorias e condicionamentos prévios para algumas actividades, o que irá trazer alguma simplificação dentro dos processos administrativos, amenizando principalmente os processo fiscalização.</p> <p>Instalação de simuladores <i>on-line</i> para os procedimentos administrativos, que possibilitem consultar os pedidos de serviços e consultar informações referentes ao prazo de decisão, o valor das taxas e o percurso.</p> <p>Criação do Portal da Empresa 2.0 e criação do Balcão do Empreendedor.</p> <p>Criação do Portal do Cidadão 2.0</p> <p>Certificação SIMPLEX nas organizações públicas o permitiu adoção de um conjunto de medidas de optimização dos serviços públicos, como a prática de realização de inquéritos aos utentes; medidas que incentivam uma gestão eficientes dos recursos e a monitorização das expetativas dos clientes através de indicadores pré-definidos recolher informações sobre a qualidade dos atendimentos.</p> <p>Criação de um espaço on-line ou físico onde o cidadão pode efectuar reclamações e sugestões sobre os serviços.</p> <p>Utilização do Cartão de Cidadão nos serviços on-line o que veio a simplificar a prestação de alguns serviços como a alteração de morada etc..</p> <p>Criação de vários balções de atendimento para circunstâncias da vida dos cidadãos como Balcão jovem; Balcão sénior; Balcão Futuro.</p>
-----------------------------------	--	--	--

Adaptado de (Nolasco, 2004: 46 cit. Pinheiro, 2008:20) e (DGAEP, 2013: 42-48)

A criação e adoção de novas medidas de reforma das instituições públicas em Portugal têm sido uma preocupação persistente dos diversos governos portugueses, o que demonstra um consentimento significativo dos governos, que à aposta na modernização dos serviços públicos é o melhor caminho para a afirmação de um conjunto de medidas que precisam obrigatoriamente acompanhar as mudanças socioeconómicas do país. Na tabela acima

representada está sintetizada as principais medidas acatadas pelos diversos governos portugueses em prol da dinamização e modernização da AP portuguesa. A tendência atual dessas medidas de reforma está fortemente voltada as questões da eficiência, da sustentabilidade enraizada numa cultura de excelência na prestação dos serviços, ou seja existe uma clara preocupação de incutir no setor público uma cultura organizacional fortemente racionalizada e assente na dinamização de uma AP mais produtiva e capaz de responder de forma eficaz e eficiente as expetativas dos cidadãos.

3.2. Instrumentos para a promoção da qualidade na AP Portuguesa

Para auxiliar o processo de reforma na Administração Pública Portuguesa, existe já alguma variedade de instrumentos e modelos que podem servir de apoio e suporte no caminho para qualidade. Destes iremos destacar os modelos C.A.F (Common Assessment Framework), EFQM (European Foundation for Quality Management) e a norma ISO 9001:2008.

Com as mudanças do contexto socioeconómico, várias organizações públicas, nomeadamente vários municípios portugueses sentiram a necessidade de substituir o modelo tradicional de gestão por um modelo de gestão baseada na Qualidade.

A adoção desses instrumentos visa dar sustentabilidade ao processo de modernização, dando assim o suporte necessário no processo capacitação organizacional, no sentido de melhorar a prestação de serviços aos cidadãos. Possibilitando ainda ” *a autoavaliação, no sentido de fomentar os pontos fortes e melhorar as situações menos desejáveis*” (Louro, 2009:5). Segundo alguns autores, apesar dos programas de modernização a Administração Pública Portuguesa ainda funciona sob forte influência do modelo Weberiano burocrático, assente em caraterísticas como a prescrição, a normatividade, a hierarquização dos níveis de decisão, a inflexibilidade das decisões, inclinada para uma forma de gestão ainda muito centralizadora seguindo um modelo de organizacional baseada em uma pirâmide hierárquica (e.g. Rocha, 2001 cit. Pinheiro, 2008).

Apesar disso, a implementação dessas novas medidas de promoção da Qualidade na AP e a utilização dos instrumentos mencionados, traçam um caminho auspicioso para

eliminar progressivamente essas disfunções da burocracia, (e.g. SMA, 1999 cit. Pinheiro, 2008). Por outro lado, é importante salientar que nem tudo do modelo burocrático é incompatível com este processo de modernização, sendo possível, a coexistência de alguns dos seus princípios com alguns dos princípios da Gestão de Qualidade, podendo inclusivamente trazer bons resultados neste processo de modernização. Como exemplos podemos destacar, o ressalvo da forma logística como o modelo burocrática projecta as estratégias de alcance dos objetivos da organização, a procura pela uniformização de alguns procedimentos, a instituição de uma postura eficiente na redução de custos, e o incentivo à cultura do profissionalismo. Sendo que este princípios burocráticos quando bem conjugados em prol da Qualidade, traz contributos eficazes no processo adaptação aos princípios da Gestão da Qualidade nas organizações públicas.

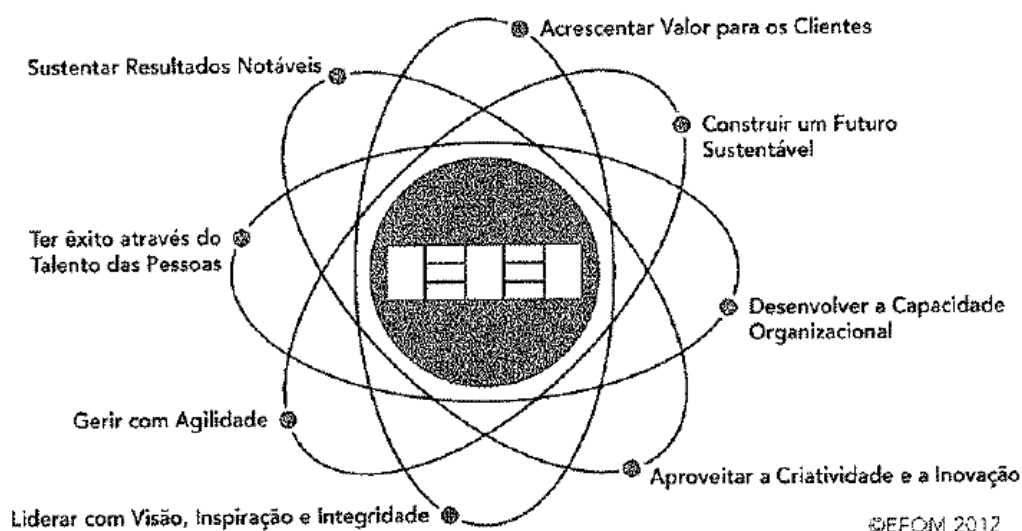
Embora temos também que admitir que a consolidação do modelo de gestão assente na Qualidade carece da implementação de um conjunto de medidas e ferramentas como os modelos C.A.F, EFQM e a norma ISO 9001:2008 de forma a suprir as deficiências existentes nos processo de provisão de bens e serviços, permitindo assim a monitorização contínua de pontos fundamentais para uma gestão da qualidade, como as expectativas dos clientes sobre a qualidade dos serviços (e.g. Zeithaml, et al., 1990 cit. Louro, 2009).

3.2.1. Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management)

O modelo EFQM consiste numa ferramenta de gestão que enfatiza o desenvolvimento organizacional, denominando a autoavaliação como um processo de aprendizagem de implementação de medidas estratégicas. Este modelo assenta que o crescimento organizacional encontra-se interligado a um conjunto de pressupostos em que a importância dos vários agentes (clientes, colaboradores, acionistas, os fornecedores, gestores etc.) deve estar realçado nos processos de liderança, nas estratégias de planeamento, na gestão dos recursos humanos, na produção e prestação de serviços, e na necessidade de alinhar a gestão dos processos e meios com a gestão dos resultados, (e.g. Louro, 2009). Este instrumento de gestão vem, por sua vez auxiliar no processo de implementação das medidas da Qualidade no setor público, pois a procura pela excelência como, afirma vários especialistas nesta área, incide em transportar para os serviços

públicos um conjunto de conceitos, como demonstra a figura 2, na qual considera-se essencial no processo de implementação de um sistema de SGQ.

Figura 2- Conceitos chaves do modelo EFQM



Fonte: EFQM, 2013

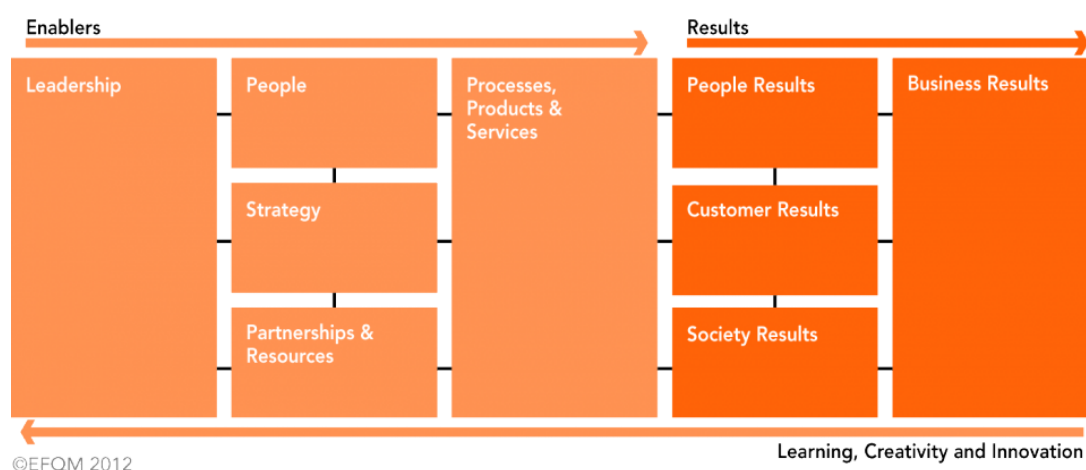
A implementação desta ferramenta de gestão incutiu nas organizações públicas uma postura organizacional que procura a todo o custo satisfazer as necessidades e expectativas dos seus clientes, empenhando no reconhecimento do seu público-alvo, assim dizendo. Onde como salienta este modelo é fundamental construir medidas sustentáveis que têm reflexos, não só dentro da organização, mas também no seu exterior, o que requer uma gestão eficaz das informações interna (recursos financeiros, humanos etc.) e externa (expectativas dos cidadãos, as mudanças económicas e sociais etc.).

Uma gestão de excelência deve promover medidas de melhoria contínua, medidas que incentivam a inovação, a valorização dos recursos humanos apostando na sua formação e participação dentro da organização (e.g. EFQM, 2013). Pois uma organização de excelência deve ser capaz de criar um conjunto de ações que lhe permite captar e aproveitar as grandes oportunidades, assim como conseguir também ultrapassar as dificuldades que surgem (e.g. EFQM, 2013). Segundo a Associação Portuguesa para Qualidade (APQ), o conjunto de conceitos identificados acima pretendem incutir nas

organizações públicas, uma ideia totalista da implementação das medidas de excelência, isto é, a excelência deve ser um objetivo presente em todos os departamentos e serviços da organização, “A excelência consiste em alcançar resultados que satisfaçam plenamente todos os stakeholders da organização; (APQ, 2004:4 cit. Pinheiro, 2008:53-54).

Este modelo aplica uma abordagem denominada por RADAR que opera numa lógica, em que a organização deve ter a capacidade de identificar os resultados que pretende alcançar, e desenvolver meios e performances para atingir estes resultados. E ser capaz de implementar formas de avaliação dos resultados alcançados, com o intuito de sempre procurar garantir à excelência organizacional. O modelo EFQM é constituído por duas partes, meios e resultados, subdividindo-se em nove critérios, como demonstra a figura 3.

Figura 3- Modelo EFQM



Fonte: EFQM, 2013

Onde os critérios encontram distribuídos pelas partes, meios e resultados, “fazem parte dos meios, os aspetos relacionados com a liderança, política e estratégia, gestão das pessoas, gestão de recursos e processos. Os resultados, que estão relacionados com a correta utilização dos meios existentes na organização, envolvem os aspetos que têm que ver com a satisfação dos clientes e dos colaboradores, o impacto na sociedade e os resultados da atividade” (Pinheiro, 2008:55). Sendo como já tinha dito anteriormente este modelo pretende abranger o envolvimento de todos na organização, onde os gestores assumem um papel chave na criação de meios e formas fomentação da participação por parte de todos na organização, de forma a incutir nas organizações uma cultura

organizacional presidida na melhoria contínua e na busca constante da excelência (e.g. Carapeto e Fonseca, 2005, cit. Pinheiro, 2008). De uma certa forma a implementação desse modelo têm possibilitado muitas organizações públicas portuguesas um aperfeiçoamento contínuo baseado num processo de aprendizagem e reutilização dos resultados produzido, o que tendo em consideração a realidade atual do país, este modelo é uma dádiva na sustentabilidade organizacional de uma boa parte dos serviços públicos portugueses.

3.2.2. Modelo C.A.F (Common Assessment Framework)

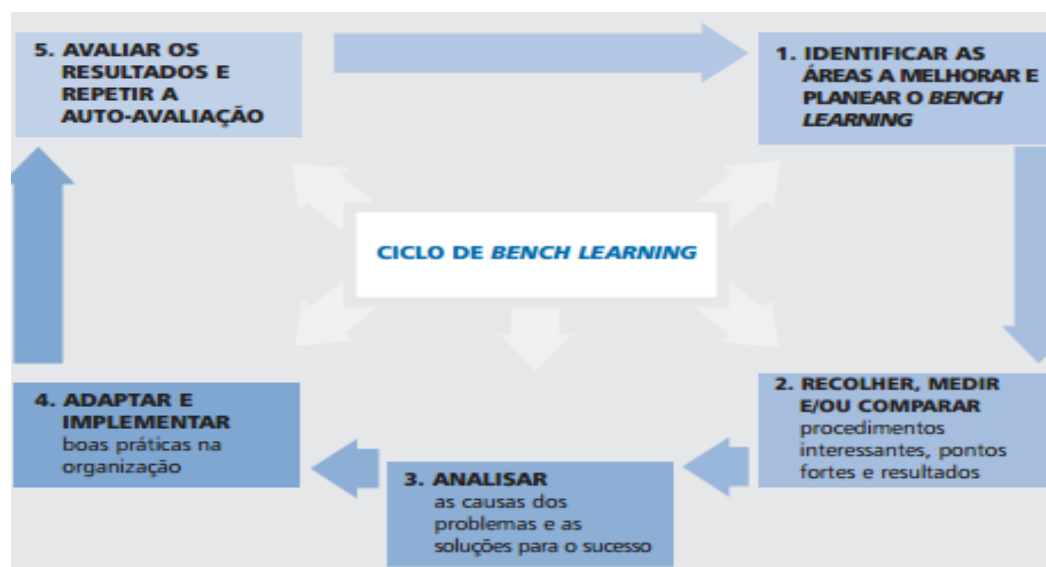
O modelo CAF foi elaborado pela União Europeia, resultado da cooperação entre os estados membros esta ferramenta da Gestão da Qualidade Total foi inspirado no modelo de excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* ou EFQM) e no modelo da Speyer da Universidade Alemã de Ciências Administrativas (e.g. Silveira, 2011).

Esta ferramenta de gestão possibilita as organizações públicas efetuarem exercícios de autoavaliação, numa perspetiva de melhoria contínua, sendo que este modelo tem como objetivos fulcrais como, inserir nas organizações da administração pública uma cultura de excelência baseado em um conjunto de princípios da Gestão da Qualidade Total; incutir a prática do ciclo PDCA (Planear - Executar – Rever – Ajustar) e o bench learning que permitem as organizações públicas executarem o exercício de autoavaliação com o objetivo de obter um diagnóstico das suas medidas de atuação e identificar ações de melhoria (DGAEP, 2013). Em semelhança ao modelo EFQM, o modelo CAF disponibiliza as organizações públicas uma linha de orientação, que permite a estas, através de um longo processo de aprendizagem fazer um uso eficaz e eficiente de um conjunto de Meios (Liderança, Planeamento e Estratégia, Gestão de Pessoas, Parcerias e Recursos, Gestão dos Processos e da Mudança) para alcançarem um conjunto de resultados (relativos às pessoas, orientados para os cidadãos/clientes, Impacto na Sociedade etc.), onde este processo deve ser contínuo e rotativo, uma vez que, não só os meios disponibilizados permitem aperfeiçoar os resultados, mas também através da análise dos resultados produzidos faz-se o melhoramento dos resultados pretendidos, uma vez que os resultados produzidos constituem uma fonte de recolha de informação crucial para o sucesso de qualquer

organização (e.g. Louro, 2009). “A utilização da CAF permite estruturar projetos de bench learning (possibilitando às organizações do sector público identificar, comparar e implementar ações de melhoria através de processos de partilha e aprendizagem com base nos critérios da CAF)” (DGAEP, 2013).

A utilização do ciclo bench learning, consiste num processo de aprendizagem que permite as organizações fazerem trocas de experiencias, no que toca a implementação de medidas de promoção da Qualidade Total nos seus serviços, encarrando isso como um processo contínuo de aprendizagem e não apenas como uma mera comparação de indicadores, fatos e medidas (e.g. DGAEP, 2007 cit. Silveira, 2011). O processo de bench learning entre as organizações baseia-se num ciclo de 5 passos, como ilustra a figura 4.

Figura 4- Ciclo de bench learning



Fonte: CAF 2006, 2007

Segundo Silveira (2011) este ciclo inicia com o processo de identificação dos potenciais pontos fracos da organização e possíveis parceiros a partir da consulta ao Centro de Recursos CAF do EIPA (Instituto Europeu da Administração Pública); O segundo passo do ciclo consiste na recolha de informações e sugestões acatadas pelos supostos parceiros através de reuniões, questionários e consulta a websites. No passo seguinte do ciclo, o modelo CAF sugere uma análise profunda e detalhada das causas dos pontos fracos, para posteriormente ser possível implementar e adaptar as novas ideias e sugestões aos obstáculos inicialmente identificados. Por fim, este ciclo sugere a avaliação dos resultados

obtidos com a utilização do ciclo na organização e repensar nas ações futuras.

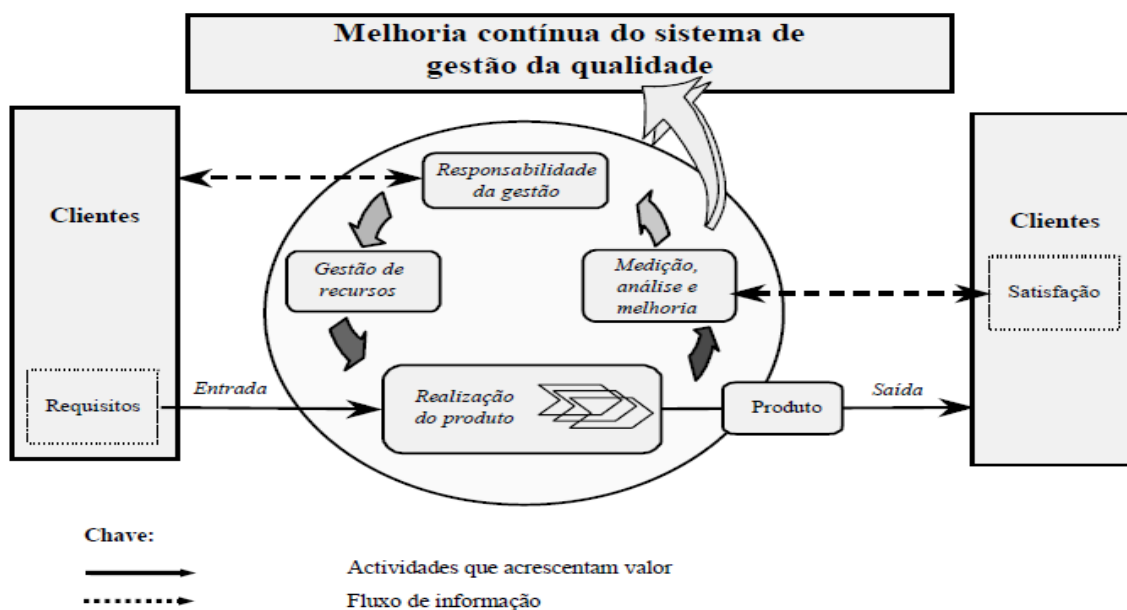
O modelo CAF impulsiona à organização para os princípios da Gestão da Qualidade Total, onde procura-se deixar explícito à necessidade de incutir nas organizações a ideia de que o processo de implementação de um sistema de excelência é um processo contínuo de aprendizagem e de utilização de informações e fatos de dentro e fora das organizações

3.2.3. Modelo de gestão da qualidade ISO 9001:2008

Este modelo constitui um instrumento que enfatiza as boas práticas de gestão, realçando a importância de fornecer bens e serviços que vão de encontro aos requisitos dos clientes/utentes. A norma ISO 9001:2008 é uma referência na certificação dos Sistema de Gestão da Qualidade nas organizações públicas portuguesas, onde a procura pela melhoria contínua dos processos, transcreve um aumento das exigências e da diversificação das expectativas dos clientes (e.g. Silva, 2009). Segundo a NP EN ISO 9001:2008, qualquer organização pública para funcionar em conjunto com a eficácia, deve adotar uma abordagem por processos, o que irá permitir um controlo passo a passo dos processos de provisão dos serviços e bens, permitindo assim um melhor entendimento dos requisitos dos clientes de forma a obter os resultados pretendidos.

A norma ISO 9001:2008 afigura uma metodologia de gestão que procura interligar os processos, onde a utilização da metodologia “Plan-Do-check-Act” é um passo relevante para a eficácia deste modelo. Segundo o texto da própria norma, esta metodologia pode ser resumida da seguinte forma, Plan (planear): definir os objetivos e procedimentos que vão de encontro aos requisitos do cliente e as políticas da organização. Do (executar): consiste no processo de implementação desses objetivos e procedimentos; Check (verificar): como a própria palavra diz, propõe-se monitorizar o processo de implementação e verificar se os resultados obtidos vão de encontro aos resultados pretendidos; Act (atuar): visa desenvolver e adotar medidas que visam a melhoria continua dos procedimentos implementados.

Figura 5- Modelo de um Sistema de Gestão da Qualidade baseado em processos



Fonte: NP EN ISO 9001:2008

A norma ISO 9001:2008 tem servido de suporte ao processo de modernização da AP portuguesa e de certificação dos serviços públicos. De acordo com os estudos realizados por Buttle (1997), as razões motivadoras para a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade baseada no modelo ISO 9001 são questões como o aumento da qualidade do serviço, o antecipar as expetativas do cliente, o afirmar da relação de compromisso com a Gestão da Qualidade Total, a diminuição dos custos, o aumento da eficiência das operações ou a melhoria da qualidade dos serviços/produtos (e.g. Buttle, 1997 cit. Ribeiro, 2012). A norma ISO 9001:2008 tem tido um papel fundamental no processo de implementação do SGQ nas autarquias portuguesas, possibilitando a estas um conjunto de medidas de gestão que permitem o manuseio eficiente dos recursos de forma alcançar os seus objetivos.

Segundo Ribeiro (2012), as organizações públicas em Portugal em particular as autarquias têm vindo a adotar este modelo de gestão, por razões de carácter interno à organização, mas, também por imposição das influências e mudanças externas à organização, na qual encontra ilustrado no quadro seguinte.

Tabela 2- Motivações para adoção da norma ISO 9001:2008

Motivações internas	Motivações externas
<ul style="list-style-type: none">-Melhoria organizacional interna-Aumento da produtividade-Melhoria da integração dos colaboradores-Melhoria do SGQ	<ul style="list-style-type: none">-Ferramenta de marketing-Questões promocionais-Melhoria de imagem da organização-Requisitos dos clientes-Pressão da concorrência-Requisitos do mercado-Acesso a novos mercados-Seguimento das tendências

Fonte: Adaptado de Ribeiro, 2012:24

Ainda neste âmbito é importante referir que a norma ISO 9001:2008 trouxe inúmeros benefícios ao setor público. Segundo a perspectiva da mesma autora, resumida no quadro 3, existem impactos positivo quer organizacionais, quer externos

Tabela 3- Benefícios da adoção da norma ISO 9001:2008

Benefícios internos	Benefícios externos
<ul style="list-style-type: none">-Melhoria organizacional interna-Aumento da produtividade-Clarificação de responsabilidades e funções-Motivação dos colaboradores-Melhoria na comunicação interna-Melhorias na qualidade dos produtos-Melhoria do tempo de entrega/execução de serviço-Melhor conhecimento do conceito da gestão da qualidade-Aumento da eficácia na identificação de problemas e erros	<ul style="list-style-type: none">-Acesso a novos mercados-Aumento da quota de mercado-Aumento da satisfação e/ou confiança dos clientes-Melhoria da relação com os clientes-Melhoria na comunicação com o cliente-Redução do número de reclamações

Fonte: Adaptado de Ribeiro, 2012:33

Os benefícios afetos a implementação deste modelo tem sido um motor impulsionador para a crescente adoção do modelo pelas autarquias locais em Portugal, pois o modelo possibilita às autarquias reunirem um conjunto de características estratégicas para enfrentar os desafios organizacionais e externos.

Capítulo 4- Gestão da Qualidade Total nos serviços públicos e seus desafios

4.1. Principais benefícios e condicionalismos da cultura da TQM nos serviços públicos

A função pública ao longo do tempo tem vindo a adotar um conjunto de medidas e ações com o objetivo de responder às mudanças e exigências da sociedade. Neste âmbito, a prestação de serviços públicos e o próprio funcionamento da AP encerra um desafio aos governos: o de fazer prevalecer a confiança dos cidadãos na AP e melhorar a prestação de serviços e bens.

A adoção de medidas de Gestão da Qualidade Total pressupõe uma mudança radical na postura organizacional dos serviços públicos. A TQM trouxe para o setor público um conjunto de vantagens, pois *“aumenta a satisfação de quem consome porque o serviço se organiza em função das necessidades e expectativas dos consumidores, quando consideráveis como legítimas; melhora a eficácia dos processos porque estes são definidos a partir de especificações dos seus usufrutuários; diminuem as reclamações porque diminui a insatisfação; aumenta a produtividade dos serviços porque diminuem as correções de processos e práticas não conformes”* (Domingues, 2004:7).

Para além destes benefícios ainda podemos destacar outras possíveis vantagens a nível da gestão de recursos, nomeadamente a redução de gastos e desperdícios, o recrutamento e retenção de recursos humanos e o aumento da satisfação e motivação dos funcionários, pois *“ não há movimento da qualidade sem participação alargada ”* (Neves, 2002:163 cit. Pinheiro, 2008:47). Esta metamorfose do cenário das organizações públicas deverá afigurar mudanças da cultura organizacional já que a adoção da TQM nos serviços públicos deverá implicar uma alteração nos comportamentos e procedimentos de provisão de bens e serviços aos cidadãos de forma a permitir maior influência e voz aos cidadãos. Segundo Pinheiro (2008:47), uma primeira solução poderá ter sido na AP a *“ ação de conferir poder aos cidadãos, dando-lhes capacidade de reivindicar, reclamando junto de cada um dos serviços ”*. Isso não será contudo suficiente, sendo as mudanças pedidas pela adoção da lógica de qualidade mais amplas.

Quanto aos condicionalismos associados à implementação deste novo paradigma de gestão no setor público, este encontra-se muito dificultado pelos princípios e características típicos dos serviços públicos, como a equidade, a universalidade, a discriminação positiva

pois “ *os Sistemas de Gestão da Qualidade não podem ser transferidos do setor privado para o setor público se não levarem em linha de conta os diferentes objetivos e as diferentes estruturas de gestão de ambos os sectores*” (Younis, Baley e Davidson, 1996:372 cit. Pinheiro, 2008:48). Outro ponto condicionante e que contribui para o aumento das dificuldades na aplicação do TQM na função pública, é o facto de ainda existir uma grande parcela de serviços públicos que operam como monopólios, o que condiciona a forma como os clientes/ utentes insatisfeitos tenham meios para dar voz a suas insatisfações (e.g. Anacarani e Capaldo, 2001: 332 cit. Pinheiro, 2008).

Para Swissa TQM quando não adaptada conforme o ambiente da AP, enfrenta problemas como, dificuldade em definir quem é o cliente dos serviços; dificuldade em definir serviços versus produtos; ênfase nos inputs e nos processos; ou na adoção de uma cultura excessivamente governamental (e.g. Swiss 1992:358-359 cit. Pinheiro, 2008). Quando o assunto é a adoção do TQM nas autarquias locais em Portugal, estudos já feitos nesta área apontam para um conjunto de obstáculos aliados a este processo de mudança organizacional, como ilustra a tabela 4.

Tabela 4-Obstáculos a adoção do TQM nas autarquias locais em Portugal

Alguns dos obstáculos
<ul style="list-style-type: none"> - Resistência à mudança - Acumulação de tarefas pelos colaboradores - Falta de conhecimento e competência - Fraca motivação devido à falta de resultados imediatos - Insuficientes competências nas ferramentas e nas metodologias da qualidade -Dificuldade em traduzir para o contexto das autarquias alguns dos conceitos utilizados (ex.: cliente, fornecedor, produto, processo) - Orçamento insuficiente - Receio de insucesso - Falta de empenho da liderança -Resistência das chefias intermédias

Fonte: Adaptado de Pinheiro, 2008

Apesar dessas desconformidades, existe a consciencialização de que para melhorar a prestação dos serviços e a própria estrutura funcional das autarquias é necessário investir

na melhoria e aperfeiçoamento contínuo dos processos internos (e.g. Pinheiro, 2008). Embora ainda neste contexto, e para outros autores como Rago, as variantes da cultura política, do ambiente organizacional assim como a noção de satisfação do cliente constituem os principais desafios no processo de adoção e implementação dos princípios da TQM no setor público (e.g. Rago, 1994 cit. Sousa, 2007). O entendimento dos princípios da TQM e a sua aplicação na organização é um requisito fundamental no processo de modernização do setor público. Esse tem sido talvez um dos maiores obstáculos na implementação da cultura da qualidade total no setor público pois segundo alguns autores *“o problema reside em perceber a real contribuição da TQM para o sector público”* (Scharitzer e Korunka, 2000 e Poister e Harris, 1997 cit. Sousa, 2007:25).

Apesar das várias relutâncias afetas a implementação da cultura da TQM no setor público, é relevante referir à importância de alguns modelos nesse processo, nomeadamente as normas ISO 9001, e os modelos EFQM e CAF, que foram o suporte crucial no assentamento e na aplicação de medidas do âmbito privado consideradas incompatíveis ao setor público nas organizações públicas (e.g. Sá, 2002 cit. Sousa, 2007). Pois *“não obstante as dificuldades identificadas na transposição da TQM para a AP, a adoção de políticas da qualidade no serviço público trouxe vantagens para o sector, nomeadamente ao nível da enfatização do papel do cliente (...) passou ser mais ativo na reivindicação dos seus direitos e na exigência da melhoria da qualidade da prestação do serviço público, forçando à mudança de comportamentos há muito institucionalizados”* (Rocha, 2006 cit. Sousa, 2007:26).

De qualquer forma, a adoção da cultura da TQM incutiu no setor público uma mudança de postura, enfatizando a flexibilização e a consciencialização da importância dos processos de aprendizagem e da melhoria contínua.

Esta abordagem da qualidade trouxe para os serviços públicos contributos nomeadamente no que toca ao reforço no conhecimento dos utentes e na adequação das respostas organizacionais às suas necessidades e expectativas, nomeadamente através da fixação de objetivos da qualidade integrados nos objetivos gerais de gestão, e da identificação das causas internas e externas impeditivas na gestão eficiência dos recursos e na eficácia da prestação serviços (e.g. Sousa, 2007).

Neste processo de mudança o uso de ferramentas de gestão integradas no âmbito da qualidade e o desenvolvimento de uma cultura centrada na aprendizagem contínua, nas

necessidades dos clientes, tem afigurado um desafio constante para as organizações públicas no processo de provisão de bens e serviços aos clientes (e.g. Louro, 2009). “A premissa fundamental é a necessidade de manter a mesma filosofia e trabalhar em prol da melhoria contínua, dia após dia, permanentemente” (Kaplan & Rieser, 1996 cit. Morais e Godoy, 2005:3).

Neste sentido que é relevante para as conclusões do relatório perceber, a importância do modelo ISO 9001:2008 na afirmação do processo de implementação do SGQ na autarquia de Aveiro, uma vez que todo o processo de adoção do sistema teve como base metodológica o modelo, assim como também compreender se alguns dos obstáculos acima representados estiveram presentes no processo de implementação do SGQ na Autarquia de Aveiro.

4.2. Visão fragmentada da Qualidade versus visão total da Qualidade

A Gestão da Qualidade é um conceito que suscita várias interpretações, devido à sua própria complexidade. A aplicação dos seus princípios na prática é algo que tem atizado controvérsias sobretudo no que toca ao real entendimento desses princípios e à sua conjugação com os objetivos das organizações. Segundo Young e Wilkinson “*as organizações adotam e implementam sistemas de qualidade somente porque tal se tornou um requisito essencial de competitividade no mercado, e não porque estejam realmente interessadas na melhoria contínua de processos ou na motivação dos recursos humanos. O que se constata, de facto, é que muitas das organizações estão a implementar versões simplificadas e parciais do que é a TQM e, por isso, é grande a disparidade entre esta filosofia e a sua prática*” (Young e Wilkinson, 1999 cit. Sousa, 2007:8).

É seguindo esta linha de pensamento que se torna interessante refletir sobre até que ponto as autarquias portuguesas refletem também nos seus processos de implementação de SGQ esta disparidade entre a filosofia da Gestão da Qualidade e a sua prática. Segundo o pensamento de Fuentes et al. (2000) existem formas diferentes de implementação do SGQ, onde as principais barreiras deste processo encontram no seio das próprias organizações.

São questões como a falta de comunicação, a falta de envolvimento e realocação de responsabilidades, a estrutura e a cultura organizacional, assim como a resistência à

mudança por parte dos empregados. Sendo que estas diferentes formas de adoção, ou por outras palavras, as diferentes visões e entendimentos sobre as medidas do SGQ, acabam por refletir na estrutura e na cultura organizacional das autarquias. Questões como a competitividade e a gestão centrada no lucro podem obstruir o “caminho da qualidade”, levando a uma visão fragmentada do que é Qualidade. Se a preocupação com a Qualidade se centrar apenas em serviços ou departamentos, essa forma de entendimento sobre gestão da qualidade poderá ser insuficiente e um dos principais erros neste percurso de adoção do SGQ no setor público. A essa visão encontra-se relacionado o erro comum de se associar qualidade somente à prestação dos serviços.

A Gestão de Qualidade vai além disso, devendo envolver a organização no seu todo. Mais uma vez, segundo Pinheiro (2008:39) o *“termo qualidade é tão abrangente que envolve não apenas as pessoas mas também as funções, os equipamentos, os processos, fornecedores, distribuidores, clientes, incluindo todos os aspetos de um produto, desde o desenvolvimento do projeto, o recebimento de matéria-prima, a produção, a entrega e serviço pré e pós-vendas e tudo o que tem valor para o consumidor”*. É também baseado neste argumento que reside a fundamentação da visão total do que é uma Gestão da Qualidade, pois a Qualidade não envolve só as questões de prestação de serviços, mas também um conjunto de outros pontos abrangente a toda organização.

Esta é uma forma de abordagem a longo prazo dos conceitos da Qualidade, que procura incutir os princípios da TQM em toda estrutura organizacional, apostando assim na promoção de uma cultura organizacional focada na satisfação do cliente através da melhoria contínua dos processos.

Capítulo 5- Metodologia de trabalho

5.1. Objetivo

O objetivo principal do relatório de estágio é compreender o percurso da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na Câmara Municipal de Aveiro e mais precisamente analisar de forma crítica os desafios afetos a este processo de implementação. Com base nos dados recolhidos, pretendemos perceber se houve uma implementação total ou fragmentada deste sistema na autarquia. A implementação desse sistema é não algo de muito complexo mas requer também um entendimento mais aprofundado de determinados princípios da Qualidade.

O processo de adoção do SGQ na autarquia teve como base metodológica a Norma Portuguesa (NP EN ISO 9001:2008), que representa uma das várias iniciativas existentes para à promoção da Qualidade no setor público, tal como descrito nos capítulos de revisão de literatura. Sendo assim foi necessário elaborar um conjunto de questões de investigação, cujo objetivo foi conseguir recolher o máximo de informação possível sobre o processo de adoção do SGQ na autarquia. As perguntas de investigação que guiaram este trabalho e a sua componente empírica foram as seguintes:

- **Quais as motivações subjacentes a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na Autarquia?**
- **Que medidas de qualidades foram implementadas? Foram implementadas iniciativas de medição e controlo?**
- **Quais os resultados obtidos? Que balanço podemos fazer entre fracassos e ganhos?**
- **Que obstáculos foram encontrados neste processo?**
- **Quais os impactos da crise económica no processo de implementação da SGQ na autarquia?**

De um ponto de vista mais genérico, procurou-se também perceber:

- **Qual a relação entre a norma ISO 9001:2008 e a TQM (Total Quality Management)?**

- **Existe uma visão fragmentada ou um caminho sustentável para a Qualidade nesta autarquia?**

Uma das formas possíveis de observar os resultados da implementação do SGQ é através das alterações introduzidas à luz dos princípios da Gestão da Qualidade nos procedimentos de gestão (PG) e nos procedimentos de trabalho (PT). O sucesso da implementação do SGQ encontra-se diretamente relacionado com o entendimento dos princípios da gestão da qualidade.

5.2. Metodologia de trabalho

Deste modo, a metodologia adotada na realização do relatório, incidiu primeiramente numa pesquisa bibliográfica sobre gestão da qualidade e no confronto dos princípios dessa lógica com o encontrado na leitura e análise dos documentos disponibilizados durante o estágio e representados na tabela 5. Foram assim consultados relatórios de auditorias internas e externas e das normas afetas à Qualidade utilizadas na autarquia, nomeadamente a Norma Portuguesa (NP EN ISO 9001:2008). Como já tínhamos salientado anteriormente, a NP EN ISO 9001:2008 afigura-se como uma ferramenta fulcral no processo de adoção do Sistema de Gestão da Qualidade nesta autarquia.

Tabela 5 - Lista de alguns dos documentos da Autarquia consultados.

- | | |
|---|---|
| ✓ | Manual de Acolhimento - Câmara Municipal de Aveiro |
| ✓ | Norma Portuguesa- NP EN ISO 9001:2008 |
| ✓ | Balanço da Qualidade: Período em Análise: 01/2012 a 12/2012 |
| ✓ | Câmara Municipal de Aveiro - A Caminho da Excelência |
| ✓ | Município de Aveiro – A Caminho da Certificação |
| ✓ | Manual da Qualidade 2013 |
| ✓ | Relatório da auditoria interna de 19/09/2013 |
| ✓ | Relatório GAI nas Freguesias |

- ✓ Mapa de Documentos e Registos das PG
- ✓ Gráficos e tabelas de indicadores de desempenho do GAI referente aos anos 2009, 2010, 2012 e 2013

A participação no quotidiano da organização foi também um outro meio de coleta de informação. A partir da observação das atitudes e do ambiente dentro da autarquia foi possível recolher um conjunto de dados qualitativos sobre o caminho de adaptação aos princípios da qualidade na autarquia, visto que através desta técnica não documental é possível recolher informações que irão servir de suporte informativo no processo de compreensão sobre a real situação do impacto da implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na organização.

Foram várias as tarefas realizadas durante o período do estágio, nomeadamente: a leitura de alguns documentos como Manual de acolhimento da autarquia e outros relatórios relacionados com a implementação da agenda de Qualidade que permitiram a perceção da estrutura funcional da autarquia; a elaboração de um Guião de avaliação dos fornecedores da Câmara Municipal de Aveiro no âmbito do acompanhamento no processo de avaliação de fornecedores; atualização das informações referentes ao licenciamento zero no site da autarquia; a revisão dos documentos aprovados no âmbito do SGQ (PT e PG); a elaboração de um relatório sobre o Gabinete de Atendimento Integrado nas freguesias do concelho de Aveiro no período de 06/13 a 11/13; a elaboração de uma ficha para recolha de sugestões sobre a prestação do serviço, isto no âmbito de criação de medidas de monitorização das expectativas dos clientes da autarquia; a participação na auditoria interna à unidade orgânica responsável pelas Máquinas, Equipamentos e Oficinas da autarquia; a realização do relatório de auditoria interna realizado na unidade acima indicada; a utilização do SGD para consultar processos de pedidos e recolher informações sobre o despacho dos pedidos.

Todas estas atividades foram fundamentais para a recolha de informações no que toca ao processo de implementação de medidas da Qualidade, mas também no entendimento da estrutura funcional da autarquia. Além dessas atividades, a participação em reuniões com o presidente da autarquia foram cruciais para perceber qual a sua opinião sobre o processo de implementação do SGQ na autarquia.

Das várias tarefas realizadas durante o estágio acima citadas, podemos destacar algumas que foram fundamentais na recolha de informação diretamente utilizada no estudo como: a participação nas auditorias internas e a elaboração de relatórios de avaliação dos serviços após cada auditoria interna; o uso da ferramenta de gestão SGD, que representa no fundo um instrumento de permitiu à autarquia melhorar a sua gestão dos documentos e que possibilitou aos colaboradores efetuarem as consultas necessárias dos processos e pedidos de serviços, saber a qualquer momento a data de elaboração, aprovação e alteração da documentação, bem como efetuar consultas e pesquisas rápidas de documentos e pedidos; a revisão de alguns procedimentos de gestão e de trabalho dos vários serviços da autarquia.

Por sua vez, uma outra estratégia encontrada para agrupar dados referentes às vantagens e dificuldades sentidas no processo de adoção e implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na Autarquia de Aveiro foi a de elaboração e aplicação de entrevistas semi-estruturadas a alguns atores-chave neste processo: Dr.^a Olga Matos, Gestora da Qualidade; Eng.^o Manuel Higino, Diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais; Arquiteta Sónia Pereira, Chefe da Divisão de Gestão Urbanística e a Dr.^a Ana Gomes, Chefe da Divisão de Museus, Biblioteca, Promoção Cultural e Turismo. Neste sentido, a escolha metodológica foi a de realização de entrevistas apenas a elementos da gestão de topo.

Durante as entrevistas existiu a preocupação em conseguir recolher o máximo de informação possível para posteriormente conseguir responder a questão base do relatório, que é a de perceber se houve uma implementação fragmentada ou total do SGQ na autarquia. A análise crítica e aprofundada dos resultados obtidos nas entrevistas é feita no capítulo seguinte.

Capítulo 6- Qualidade na Administração Local: Caso C.M Aveiro

6.1. Perfil histórico da implementação das políticas de qualidade na autarquia

A autarquia de Aveiro assim como muitas das outras autarquias portuguesas iniciou um processo de modernização no sentido de fazer face, não só, às mudanças socioeconómicas mas também por uma questão de acompanhar as mudanças e reformas da AP. Ao longo dos anos, a AP local portuguesa vem adotando um conjunto de medidas e modelos de forma a melhorar a sua imagem perante os cidadãos.

O processo de certificação dos serviços na autarquia de Aveiro iniciou-se com o projeto de formação / ação chamado DIQUAL QAST. Aí foi preciso que a equipa afeta ao projeto adquirisse toda capacitação necessária, não só para alcançar os objetivos inicialmente propostos, mas também para dar continuidade ao projeto. A partir deste projeto foi possível reforçar a cultura interna da autarquia, conseguindo assim um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização.

Este projeto alavancou o processo de implementação de um SGQ na autarquia, o qual trouxe mais-valias ao município, proporcionando o reconhecimento e satisfação dos seus clientes / utentes, melhoria da imagem, acesso a novos serviços, redução de custos de funcionamento através da melhoria do desempenho e de uma nova cultura com a sensibilização e motivação dos colaboradores. Todo o processo procurou ter como foco a satisfação dos clientes e a melhoria contínua. Todo este processo de implementação do SGQ na autarquia teve como base os requisitos da norma NP EN ISO 9001:2008.

O processo seguiu assim determinados passos que foram fulcrais para o seu sucesso. Segundo o relatório inicial do projeto de certificação, estes passos foram os seguintes:

- Tomar a decisão de certificar a organização;
- Identificar os processos existentes na organização / serviço, a sua sequência e interações;
- Definir a política e os objetivos da qualidade;

- Assegurar a disponibilidade de recursos e os meios para comunicar a todos os níveis da organização;
- Implementar as ações necessárias (como por Exemplo o Manual da Qualidade, Procedimentos e Instruções de Trabalho, monitorização dos processos, sensibilização e formação dos colaboradores);
- Auditoria interna para avaliar se as atividades desenvolvidas foram adequadas para atingir os resultados planeados;
- Selecionar o Organismo de Certificação;
- Elaborar o dossier de candidatura;
- Auditoria externa efetuada pelo Organismo de Certificação;

Depois da auditoria de concessão pelo Organismo de Certificação APCER, a autarquia uma vez certificada, para manter a certificação, tem auditorias de acompanhamento anuais, e ao fim de três anos, uma auditoria de renovação. Estas são realizadas sob uma Política de Qualidade que enfatiza princípios como o de desenvolver processos de prestação de serviço que assegurem a melhoria contínua dos serviços prestados, o de fomentar a interação com os clientes, o de assegurar a formação contínua e a melhoria das competências dos colaboradores de acordo com das necessidades dos serviços e o de divulgar e assegurar o cumprimento da legislação aplicável.

Seguindo esta política, a certificação dos serviços na autarquia seguiu o seguinte percurso:

- **1ª Fase em 2009:** Gabinete de Atendimento Integrado;
- **2ª Fase em 2010:** Obras particulares, Expediente, Arquivo, Atas;
- **3ª Fase em 2011:** Gabinete Técnico Florestal; Informática; Gabinete Formação, Projetos e Obras Municipais, Habitação Social, Compras, Informação Geográfica;
- **4ª Fase em 2013:** Divisão de Trânsito, Centro de Informação Autárquica ao Consumidor (CIAC).

A autarquia através da utilização da Política da Qualidade, dos Objetivos da Qualidade, dos Resultados das Auditorias, da Análise dos Dados, das Ações Corretivas e Preventivas e da Revisão pela Gestão, conseguiu de uma forma eficaz aprimorar o seu SGQ. A partir dos dados recolhidos nas entrevistas realizadas aos chefes e diretores de departamentos e divisões da autarquia, foi possível perceber que a implementação do SGQ

na CMA partiu de um objetivo ambicioso segundo o testemunho da Gestora da Qualidade (Anexo I, questão 4): *“não foi um mero procedimento de uma determinada área técnica, mas sim um processo global, com adaptações permanentes e contínuas, com a intervenção de toda a pirâmide hierárquica, na qual todos os funcionários tiveram o papel principal para a maximização da eficácia e eficiência.*

Temos assim que realçar a complexidade de conseguir alcançar este objetivo, uma vez que a implementação total do SGQ requer que a própria autarquia esteja preparada financeiramente para arcar com os custos associados a este processo de implementação. Temos contudo que admitir que, independentemente de ter conseguido uma implementação total ou fragmentada do SGQ, a adoção destas medidas de Qualidade trouxe vantagens significativas à autarquia principalmente a nível da organização dos processos internos e da prestação dos serviços, segundo as opiniões da gestora da qualidade (Anexo I, questão 5) *“ (...) controlar de forma eficaz a prestação dos nossos serviços, obrigando-nos a conhecer a nossa atividade de forma programada”* e da Arquiteta Sónia Pereira, Chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 2) *“isso levou a que importássemos procedimentos, alterássemos a nossa forma de trabalhar, e conseguimos ganhos de tempo e de rentabilidade nos processos”* (Anexo III, questão 4) *“questão da quantificação e da uniformização dos documentos, da uniformização de procedimentos, todos os colaboradores saber o que fazer, e haver as ordens de serviços claras”*, estes testemunhos dão sustentabilidade a nossa afirmação acerca das vantagens a nível da organização e simplificação dos processos internos e a prestação de serviços na autarquia com a implementação do SGQ.

6.2. Medidas implementadas resultantes do SGQ

No âmbito da implementação do SGQ na autarquia de Aveiro, foram adotadas várias medidas afetas à promoção da qualidade no seio da autarquia. Após a análise dos resultados das entrevistas interessa sublinhar sobretudo as apresentadas na tabela 6.

Tabela 6- Medidas adotadas na autarquia de Aveiro resultantes da implementação do SGQ

- Definição de processos e procedimentos de trabalho e gestão;
- Formalização das atividades de acordo com a estrutura prevista na NP EN ISO 9001:2008;
- Definir indicadores de monitorização e implementação de auditorias internas e externas;
- A certificação dos serviços pela APCER;
- Melhoria Contínua.

Estas medidas traduzem algumas das preocupações fulcrais no processo de implementação do SGQ na autarquia, uma vez que todos esses pontos indicados na tabela acima são fundamentais para o sucesso deste processo. Nos parágrafos seguintes e a partir da análise do conteúdo das entrevistas, fazemos uma análise crítica da implementação de cada uma destas medidas e do seu potencial na aplicação de uma lógica de qualidade na CMA.

-Definição de processos e procedimentos de trabalho e gestão e formalização das atividades de acordo com a estrutura prevista na NP EN ISO 9001:2008

As vantagens da adoção do SGQ na autarquia é algo perceptível e reconhecido a nível interno na autarquia já que, segundo os entrevistados, este trouxe uma nova visão sobre o que deve ser a provisão dos serviços aos munícipes e a necessidade de reconhecer a real importância do cliente. Como refere o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 1) estes ajudou a *“sistematizar os procedimentos, porque percebíamos que o nosso departamento precisamente tinha competências nas áreas de elaboração de projetos e gestão de obras municipais, onde focalizamos no fundo a aprendizagem do sistema de gestão, onde posteriormente por razões várias não chegamos à fase final e mesmo assim conseguimos organizar uma série de procedimentos de trabalho que veio a simplificar muito o nosso trabalho”*.

Neste âmbito a uniformização de alguns procedimentos de trabalho trouxe grandes vantagens a autarquia, no que toca a simplificação e rentabilização dos processos de provisão de serviços e bens, como salienta uns dos diretores da autarquia (Anexo III, questão 4) *“É mesmo na questão da quantificação e da uniformização dos documentos, da*

uniformização de procedimentos, todos os colaboradores saber o que fazer, e haver ordens de serviços claras”.

Mas será que só as alterações incutidas a nível da gestão dos serviços é suficiente para conseguir alcançar os objetivos pretendidos e responder de forma eficaz às expectativas dos clientes da autarquia? Lembremos que o envolvimento dos recursos humanos é algo indispensável para o sucesso deste processo, pois como salienta a gestora da qualidade (Anexo I, questão 1) *“Apesar dos obstáculos encontrados ao longo de todo o processo de certificação, o nível motivacional foi sempre bastante elevado, graças ao empenho de toda a equipa envolvida, a qual sempre procurou conciliar objetivos comuns em detrimento de protagonismos individuais, trouxe mais-valias significativas a todos os que participaram e essencialmente a todos aqueles que necessitam e vão necessitar dos nossos serviços.”* (Anexo I, questão 4) *“ com a intervenção de toda a pirâmide hierárquica, na qual todos os funcionários tiveram o papel principal para a maximização da eficácia e eficiência.”*

Essas medidas de gestão trouxeram também mudanças significativas na gestão documental da autarquia permitindo assim, a criação dos procedimentos de trabalho (PT) para cada serviço de forma perceptível a todos os colaboradores, possibilitou evitar o uso de documentos obsoletos, assim como efetuar consultas e pesquisas rápidas de documentos e pedidos de processos a partir da implementação do programa de gestão documental (SGD).

Através de algumas tarefas realizadas durante o estágio onde tive a oportunidade de trabalhar com esta ferramenta, pude constatar a importância deste programa na gestão documental na autarquia. Esta ferramenta não só trouxe a simplificação na consulta dos processos, assim também a transparência na gestão dos processos da autarquia.

- Definir indicadores de controlo do desempenho das atividades e de monitorização e implementação de auditorias internas e externas

A definição de indicadores de controlo e a monitorização afigura-se crucial no processo de implementação do SGQ. Estes auxiliam na firmção do SGQ onde é também importante salientar a importância das auditorias internas que são uma forma eficaz de controlo e de avaliação interna dos serviços. Como salienta o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 6) *“nas auditorias nós tivemos que fazer prova desses mecanismos, portanto para cada projeto e para cada*

obra nós tínhamos os parâmetros predefinidos, e depois avaliamos no fim de cada processo, para ver se estavam dentro dos parâmetros predefinidos”.

De acordo com a chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 5) *“Nós fazemos a avaliação das médias de respostas por procedimentos através do SPO (Sistema de Processos de Obras Particulares), e temos também os mapas de indicadores onde traduzimos os números de pedidos, a média da resposta dos pedidos por períodos temporais”.*

Embora seja importante salientar que essas medidas de controlo podem ser ineficientes quando não se faz um uso eficaz dessas ferramentas, estes excertos demonstram um contributo importante do processo de implementação do SGQ e da sua monitorização na implementação progressiva de uma lógica baseada em resultados. As grandes dificuldades da gestão poderão na interpretação e no bom uso dos resultados obtidos, de forma à incutir a melhoria contínua nos processos.

Implementar medidas de controlo não é suficiente para conseguir monitorizar os resultados e chegar ao objetivo pretendido, como reforça a gestora da qualidade (Anexo I, questão 1) *“este processo é uma experiência extremamente positiva dotámo-nos de conhecimentos necessários, não só para alcançar os objetivos inicialmente proposto, mas também para dar continuidade ao projeto”*, onde deixa claro na afirmação que é necessário um conhecimento aprofundado do funcionamento dessas ferramentas de controlo e de tudo que irá suportar e dar sustentabilidade a implementação do SGQ na autarquia.

-A certificação dos serviços pela APCER e melhoria contínua

A preocupação com a certificação dos serviços da autarquia é algo atualmente quase que vital para a organização, tendo em conta a conjuntura social e económica e que a procura pela excelência nos serviços tornou-se algo essencial às organizações públicas. A ênfase na promoção da melhoria contínua afigura uma forma eficaz de identificação dos pontos fracos e de ação de forma a colmatar essas fraquezas ou constrangimentos.

Para a gestora da qualidade (Anexo I, questão 8) a certificação dos serviços veio *“reforçar a cultura interna da autarquia, bem como um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização”* (Anexo I, questão 11). Ainda segundo a mesma, *“a qualidade é um processo de melhoria continua que tem como principal objetivo oferecer um serviço de excelência aos munícipes, tendo a*

organização um conjunto de competências capazes de desencadear ações eficazes e assegurar condições necessárias para atingir os objetivos em conformidade com a sua política”.

As auditorias e criação dos indicadores são fundamentais na afirmação da filosofia melhoria contínua. A certificação dos serviços e a promoção da excelência nos serviços é um processo a longo prazo, que requer mudanças profundas nas organizações e nem sempre estas estão suficientemente preparadas para arcar com essas mudanças, pois a procura rápida por resultados e os custos associados a este processo constituem uns dos obstáculos no sucesso de uma implementação eficiente e total do SGQ.

Na autarquia de Aveiro a certificação de alguns serviços e a não certificação de outros, pode ser um bom exemplo do impacto negativo do custo da certificação, na não implementação total do SGQ na autarquia. Segundo os dados recolhidos das entrevistas, em particular seguindo os comentários do diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 3) “*não certificação desses serviços é mais uma questão de oportunidade*” (Anexo II, questão 5) “*A não certificação desses serviços estão na base motivos e razões que não tinha a ver diretamente com os serviços em si, mas por razões alheias, nomeadamente com razões de ordem financeira do executivo*” é visível o impacto negativo da crise financeira sobre a autarquia, principalmente no que toca a certificação de todos os seus serviços, pois à uma certa altura, tornou-se insustentável arcar com todos os custos da certificação.

6.2.1. Iniciativas de controlo e monitorização

A monitorização e o controlo constituem passos fundamentais no processo de afirmação do SGQ e um objetivo importante da adoção das medidas ou ferramentas de gestão. Como realçou na entrevista a gestora da qualidade (Anexo I, questão 6) “*com a implementação do Sistema da Qualidade definiram-se alguns instrumentos (...) continuam a ser atualizados, medidos e melhorados: A Política da Qualidade, a Gestão de Recursos Humano; a Gestão das Infraestruturas, a Gestão de Procedimentos, os Indicadores de Desempenho, a Audição ao Cliente e as Auditorias.*”

Estes instrumentos afiguram-se para a autarquia como uma fonte de recolha de informação e monitorização de dados, que permitirá efetuar de forma continuada melhorias nos seus serviços. A implementação do SGQ permitiu também a adoção de instrumentos específicos.

Segundo o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 6) *“tínhamos os parâmetros predefinidos, e depois avaliamos no fim de cada processo, para ver se estavam dentro dos parâmetros predefinidos, os desvios foram pouquíssimos, portanto encaixamos sempre nos objetivos predefinidos”*.

Tal como realça a chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 3), o uso eficiente dessas ferramentas de monitorização permitiu à autarquia *“ perceber onde que as coisas podem eventualmente falhar e colmatar essas falhas.”* (Anexo III, questão 5). Ainda segundo a mesma chefe de Divisão, *“temos também os mapas de indicadores onde traduzimos os números de pedidos, a média da resposta dos pedidos por períodos temporais (mas) (...) acho que realmente se nós não tivémos nenhum momento para parar e avaliar o nosso percurso neste processo de implementação, acabamos por não nos aperceber que estamos a cair na rotina e deixarmos de questionar ou passa-nos ao lado algum pormenor. Através das auditorias e da monitorização é mais fácil evitar que esses descontrolos aconteçam”*.

Os instrumentos de monitorização e controlo introduzidos com a implementação SGQ na autarquia, tal como realça o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 9), *“serviu-nos para corrigir alguns processos e situações que não estavam em conformidade com a norma 9001:2008 (...) a monitorização em conjunto com as auditorias internas permitiram continuar no caminho para a qualidade”*. Essas medidas de controlo e monitorização, traduzem a necessidade que existe em fornecer serviços com excelente qualidade, monitorizando continuamente as perceções dos clientes sobre a qualidade dos serviços, de modo a identificar as causas de eventuais furos que sejam encontrados, de modo a alcançar a melhoria contínua (Zeithaml, et al., 1990 cit. Louro, 2009:4).

Mas como já tinha realçado anteriormente o mero uso dos instrumentos de monitorização e controlo não é suficiente, é importante saber interpretar os resultados

fornecidos, de forma a fazer um uso eficaz dessas informações e só assim é possível incutir a lógica da melhoria continua nos processos.

Como já tinha destacado a gestora da qualidade (Anexo I, questão 1) é crucial que *“dotámo-nos de conhecimentos necessários, não só para alcançar os objetivos inicialmente proposto, mas também para dar continuidade ao projeto”*. Os mecanismos de controlo adotados pela autarquia segundo a gestora da qualidade (Anexo I, questão 9) permitem *“manter o sistema ativo, e tendendo sempre a procura de novas formas de melhoria, porque o sistema em si é uma melhoria continua, (...) temos sempre os indicadores de desempenho na maior parte dos casos acompanhados semestralmente, com metas definidas a serem atingidas. Só dessa forma se consegui medir o sistema em si”*.

6.3. Motivações á implementação do SGQ

Quanto às motivações afetas à implementação do SGQ na Autarquia de Aveiro, numa primeira impressão remete a concluir que foram as mesmas que impulsionaram as demais autarquias locais Portuguesas, isto é, implementar um sistema de gestão cuja *“filosofia de gestão permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”* (Decreto-Lei nº 166/99, art.º 2 cit. Louro, 2009:4). Sendo que após efetuar as entrevistas, entendeu-se que os motivos (internas ou externas) que estiveram na base da adoção de um SGQ e na modernização da autarquia referiam-se a pontos como:

- Aumentar a satisfação do cliente, respondendo de forma eficaz às suas necessidades e expectativas;
- Gerir com eficiência os recursos;
- Aumentar a produtividade dos funcionários enfatizando a eficácia nos serviços;
- Simplificar os procedimentos de trabalhos (PT), de forma a facultar o trabalho dos colaboradores e melhorar a eficácia dos processos;
- Diminuir a burocracia;
- Fomentar filosofia da melhoria contínua;
- Dinamizar a imagem da gestão pública.

Como refere a gestora da qualidade (Anexo I, questão 2) a implementação do SGQ *“permitiu ainda reforçar a cultura interna, bem como potenciar um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização, através do Mapeamento da Estratégia, Alargamento e evolução do Sistema de Pilotagem de Gestão, Melhorias dos seus Processos”*.

Permitiu ainda, segundo a mesma (Anexo I, questão 5), a *“introdução de alterações na gestão, nas condições de trabalho e nas competências dos colaboradores”*. A questão que fica contudo é se toda essa mudança introduzida com a implementação SGQ refletiu os princípios da Gestão da Qualidade, pois não é fácil incorporar a lógica da Gestão da Qualidade Total na estrutura organizacional de uma organização pública. Este processo requer um esforço e custos consideráveis e, tendo em conta a realidade económica do país, nem sempre as autarquias conseguem dar continuidade a este processo.

No caso da autarquia de Aveiro, este processo de implementação do SGQ tinha sido implementado de forma contínua até há pouco tempo. Recentemente foi suspenso por uma questão de contenção de custos. De qualquer forma, podemos dizer que a implementação do SGQ trouxe inúmeras vantagens à autarquia principalmente no que se refere a simplificação dos Procedimentos de Trabalho (PT). Tal como menciona o Diretor do Departamento do Ordenamento do Território, Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 1) *“conseguimos organizar uma série de procedimentos de trabalho que vieram simplificar muito o nosso trabalho”*.

Para qualquer organização, a simplificação dos procedimentos de trabalho e de gestão traduz a preocupação em aumentar a produtividade dos funcionários. Esse foi também um dos motivos subjacentes à implementação do SGQ na autarquia, tal como realça a Chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 1): *“tentar com isso melhorar as notas de instruções de trabalho, ao mesmo tempo usar e ter um instrumento que fizesse com que as pessoas percebessem que o trabalho estava organizado e transparente (...) que os processos fossem perceptíveis tanto a nível dos colaboradores”*. A dinamização da imagem da AP reflete também uma das preocupações nesse processo, pois segundo a Chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 1) tentou-se *“melhorar um bocadinho a imagem que as pessoas às vezes têm da AP”*. Todos estes motivos de uma forma direta ou indireta remetem para questões ligadas à satisfação das necessidades e expectativas dos clientes, tendo em conta que atualmente “o cidadão, cada

vez mais e melhor informado, já não aceita a burocracia, a falta de transparência, a ineficiência e a ineficácia dos serviços e os desperdícios económicos” (Pinheiro, 2008:98). Remetem igualmente para o objetivo de melhorar a motivação e a satisfação dos colaboradores.

A preocupação com a satisfação das expectativas dos cidadãos pode ser um perigo ao sucesso da implementação total do SGQ nas organizações, uma vez que esta preocupação pode remeter a que as organizações tenham o objetivo de certificar somente os serviços que permitem a curto prazo alcançar os seus objetivos.

No caso da C.M. Aveiro há alguns indícios que a preocupação com a satisfação rápida das expectativas dos clientes possa ter influenciado a não certificação total dos serviços, embora também tenhamos que ter em conta a possibilidade do impacto da situação financeira da autarquia remeter para esta situação. Nestes casos, numa lógica de pesar custos e benefícios perante uma situação financeira crítica, não foi possível a certificação total dos serviços, embora saibamos que com a implementação do SGQ houve uma redução da burocracia nos procedimentos de provisão de bens e serviços aos municípios, e uma gestão eficiente os recursos (financeiros, humanos, materiais, etc.) tudo em prol da satisfação das expectativas dos municípios.

6.4. Vantagens da implementação do SGQ

Apesar dos obstáculos encontrados no decorrer do processo, a implementação do SGQ trouxe à autarquia de Aveiro benefícios cruciais que permitiram fazer um reajuste na estrutura organizacional, reforçando a adoção de uma cultura organizacional assente em medidas de valorização e capacitação dos recursos humanos. Além disso, como afirma a gestora da qualidade (Anexo I, questão 2), *“permitiu ainda reforçar a cultura interna, bem como potenciar um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização, através do Mapeamento da Estratégia, Alargamento e evolução do Sistema de Pilotagem de Gestão, Melhorias dos seus Processos, Reforço das Competências e Identificação e Análise Crítica de Riscos”*. A implementação do SGQ implantou na autarquia uma ideologia de gestão que promove a integração entre os vários departamentos e divisões da autarquia como um passo

fundamental para a excelência dos processos de provisão de serviços e bens, assim como à valorização de toda a rede existente nesse processo.

A aposta na formação e capacitação dos recursos humanos, através da criação de planos de formações e criação de novas medidas de incentivo a participação dos colaboradores nos assuntos da autarquia, foi crucial no processo de afirmação do sistema na autarquia.

As TICs também tiram um papel importantíssimo no processo de desburocratização e uniformização de alguns procedimentos de trabalho o que simplificou e aumentou nível de eficácia e rapidez com que os pedidos de serviço são solucionados, o que trouxe grandes vantagens à relação da autarquia com os seus clientes. Tal como sustenta o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 1), este sistema de gestão *“veio simplificar muito o nosso trabalho”* (Anexo II, questão 10) e *“a implementação das práticas da qualidade no departamento obrigou-nos a sistematizar os procedimentos, a racionalizar alguns processos, obrigou-nos essencialmente a ter para o universo de todos os colaboradores os mesmos procedimentos, e isso traduz de facto grandes vantagens em todo o processo, inclusivamente a mim também me disciplinou nalgumas tarefas, e trouxe a simplificação na forma de execução dos trabalhos com a criação de procedimentos de trabalho”*.

O aperfeiçoamento dos resultados e das estratégias de gestão pode ser visto como um resultado positivo da implementação do SGQ na autarquia, uma vez que este processo desencadeou a adoção de determinadas ferramentas de monitorização, sendo que a implementação do SGQ consiste também num processo de aprendizagem contínuo das ferramentas de monitorização e tratamentos dos resultados produzidos, principalmente as expetativas dos clientes (ficha de sugestão e reclamações e inquéritos entre outros).

De acordo com as informações obtidas nas entrevistas é fácil observar que apesar das resistências às mudanças trazidas pelo sistema, as vantagens afetas à sua implementação fizeram superar de forma significativa esses obstáculos. É contudo crucial salientar que a implementação do SGQ é um processo a longo prazo, que no caso da autarquia de Aveiro, ficou interrompida por questões orçamentais.

6.5. Dificuldades e Desafios

No âmbito do processo da implementação do SGQ na autarquia de Aveiro, no decorrer deste percurso foram identificadas alguns obstáculos na adoção e implementação deste sistema. Após analisar os resultados das entrevistas, o maior obstáculo encontrado neste processo residiu no medo e na resistência à mudança por parte dos recursos humanos. Como sabemos é da nossa natureza rejeitar no primeiro impacto tudo que é diferente e tudo que irá mexer com a nossa postura organizacional.

Com a implementação do SGQ a autarquia teve que adotar um conjunto de medidas que mexiam diretamente com a postura organizacional e comportamental dos funcionários ou colaboradores. Tal como refere a gestora da qualidade (Anexo I, questão 7) *“a grande dificuldade ao longo do processo foi a “mudança”, esta a todos os níveis, quer de pessoas, quer procedimentos, quer mesmo dos vícios instalados na organização”*. A complementaridade das alterações a nível da postura dos recursos humanos com as dos procedimentos de trabalho foi fulcral no processo de afirmação do SGQ na autarquia.

Como realça a chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 6) *“as dificuldades sentidas neste processo (foram sentidas) mais a nível dos recursos humanos, e com o tempo, essas resistências às mudanças trazidas pelo sistema foram ultrapassadas”*. Ainda segundo o mesmo, (Anexo III, questão 6) *“é sempre difícil convencer todas as pessoas que o sistema é bom, e que o trabalho tem produzido efeitos, no princípio o trabalho parece que não traz resultados, mas quando se aprofunda neste processo começa-se a perceber que não é assim tanto trabalho e que de facto este sistema traz resultados concretos e favoráveis à divisão”*.

A criação de medidas de formação e de incentivo dos recursos humanos é algo fundamental e nem sempre conseguido pelas organizações. Requer medidas de intervenção precisas e de longo prazo. Uma vez supridos os obstáculos a nível dos recursos humanos, a principal dificuldade é agora a própria conjuntura económica do país, que vem devastando o orçamento da autarquia, obrigando-a a escolher entre sobreviver ou dar continuidade ao processo.

Como salienta a gestora da qualidade (Anexo I, questão 10) *“o corte orçamental refletiram-se também neste processo, (...) neste momento o processo encontra-se suspenso dada a conjuntura atual.”* Ainda é da mesma opinião a chefe da Divisão de Gestão

Urbanística (Anexo III, questão 9) que “*a crise atual afetou na não renovação do contrato de certificação por uma entidade externa*”.

No caso da autarquia o maior desafio neste momento é continuar a fazer um bom uso das aprendizagens obtidas com a implementação do SGQ, mesmo estando este suspenso por motivos financeiros retomar este processo num futuro próximo e conseguir efetuar uma implementação total do sistema. Dessa forma, procurar-se-ia adotar o SGQ não a alguns departamentos mas a todos os departamentos da autarquia, o que não deixa de ser desafio grandioso.

6.6. O impacto da crise económica no processo de adoção do SGQ na C.M Aveiro

Associado ao processo de implementação deste sistema de gestão existe um conjunto de custos já que o plano de execução e afirmação do SGQ acarreta para a organização despesas efetivas. Num momento onde a contenção orçamental é uma realidade inevitável, isto tendo em conta a atual conjuntura económica do país, a autarquia de Aveiro assim com algumas das autarquias portuguesas teve que “apertar um pouco o cinto” e tentar gerir de forma mais eficiente possível os seus recursos (financeiros, materiais, etc.).

É nesta linha de argumento, após efetuar uma análise minuciosa dos resultados da entrevista, que procuraremos compreender qual o impacto da atual crise económica sobre a permanência da execução do SGQ na autarquia de Aveiro, pois assim como algumas das autarquias em Portugal, o município de Aveiro, vem sentido o peso da crise económica. Segundo a gestora da qualidade (Anexo I, questão 10) “*os cortes orçamentais refletiram-se também neste processo. Para a continuidade dos serviços certificados e segundo as normas abrangentes do Sistema de Gestão da Qualidade é necessário a realização de uma auditoria externa anual (acompanhamento) ou de 3 em 3 anos (renovação)*”. Também a chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 8) é da mesma opinião ao afirmar que “*a crise atual afetou na não renovação do contrato de certificação por uma entidade externa*”.

Na autarquia os principais custos com a implementação do SGQ, encontravam-se associados às inspeções realizadas por uma entidade externa que (Anexo I, questão 10) eram “ *realizadas pela entidade certificadora Associação Portuguesa para a Certificação (APCER).*” A renovação do contrato de certificação com a APCER é algo dispendioso no momento para autarquia, isto tendo em conta a situação financeira da autarquia, o que levou a não renovação este ano desse contrato. Como afirma na entrevista a gestora da qualidade (Anexo I, questão 10) “*neste momento o processo encontra-se suspenso dada a conjuntura atual*”.

Apesar de suspenso o processo e embora alguns dos serviços na autarquia ainda não se encontrarem certificados, é visível o esforço para manter presente na estrutura funcional todos os ensinamentos adquiridos no processo de implementação ou por outras palavras ainda encontra presente na rotina funcional da autarquia todos os parâmetro anteriormente predefinidos para a qualidade.

É evidente o reconhecimento das vantagens trazidas com a implementação do SGQ na autarquia, onde mesmo com a suspensão do processo de certificação dos serviços, a autarquia reconhece a importância da certificação no processo de modernização e melhoramento dos seus serviços.

Tal como também realça o diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais (Anexo II, questão 5) “ *gerem-se estes serviços segundo os parâmetro anteriormente predefinidos para a obtenção da certificação, isto é apesar de não terem o selo da certificação, estão a desenvolver as suas atividades e procedimentos com base nesses pressupostos, estes serviços não certificados estão na prática a cumprir os procedimentos da certificação, embora não tenham sido certificados (....) espero que agora após a definição da nova estrutura orgânica esta câmara retome este processo, porque isto traz vantagens quer para os processos internos, quer de facto para a prestação dos serviços que prestamos para o exterior, não tenho duvidas que o SGQ é algo imprescindível para qualquer organização alcançar os seus objetivos.*

De qualquer forma, segundo a chefe da Divisão de Gestão Urbanística (Anexo III, questão 8) “*o facto de não termos a selo de certificação de uma entidade externa, não quer dizer que se tenha perdido a qualidade*”. Com a presente conjuntura económica, as autarquias têm assim refletido sobre as suas prioridades básicas, como o pagamento das suas despesas (salários dos funcionários e as dívidas aos fornecedores) deixando para trás o

processo de implementação do SGQ, o que leva a refletir sobre qual será o futuro deste processo tendo em conta a evolução do cenário económico do país.

A autarquia de Aveiro é um bom exemplo de persistência, embora tenhamos que ser também realistas quando referimos esse esforço, pois há sempre o risco de estagnação e da desistência do processo caso este cenário económico persistir. Esta é uma questão que só tempo dirá.

Capítulo 7- Conclusão

Tendo em conta a realidade social e económica do país, a AP portuguesa tem sentido a necessidade de adotar modelos de gestão e implementar novas técnicas e instrumentos, que permitam de alguma forma adaptar os seus objetivos às novas exigências do consumidor. Promove-se assim, crescentemente, uma busca constante pela satisfação e fidelização dos seus clientes.

Sendo esta uma realidade convicta também no município de Aveiro, onde existe uma grande preocupação de implementar medidas de promoção contínua da qualidade. A Qualidade passou a ser um requisito importante na provisão dos serviços da autarquia, o que obrigou à valorização de alguns fatores fundamentais neste processo, como os recursos humanos, a melhoria contínua dos processos, procedimentos de trabalho e de gestão, assim como uma gestão eficiente dos recursos materiais e financeiros.

No caso da autarquia de Aveiro o que esteve na base da implementação do SGQ e na modernização dos serviços da autarquia foi um conjunto de pontos entre os quais destacamos a grande necessidade de suprir de forma eficaz as expectativas dos clientes (municípios, empresas), de gerir com eficiência os recursos de forma a ser possível conseguir aumentar a produtividade na autarquia, de simplificar os procedimentos de trabalho (PT) que facilitaram grandemente o trabalho dos colaboradores e melhoraram a eficácia dos processos de provisão de serviços e bens. A necessidade de diminuir os procedimentos burocráticos que estagnavam os processos de provisão dos serviços e bens foi também uma grande motivação para a implementação do SGQ na autarquia.

A implementação do SGQ foi um processo longo de aprendizagem que trouxe grandes vantagens à autarquia já que este processo veio reforçar a ideia de que é importante investir, por exemplo, na capacitação dos recursos humanos já que estes são as peças funcionais da autarquia. Quanto melhor preparados estes estiverem, maior será o sucesso da implementação do SGQ e melhor será a provisão de bens e serviços aos clientes desta ou de outra autarquia. A implementação do SGQ permitiu igualmente a simplificação e uniformização dos procedimentos de trabalho e gestão, o que contribuiu, e muito para aumentar o nível de eficácia e rapidez com que os pedidos de serviços são solucionados.

É então necessário salientar que, apesar de alguns obstáculos iniciais, o processo de implementação do SGQ foi um sucesso. Foi contudo um sucesso parcial, pelo facto de ter

havido uma implementação parcial do sistema, não tendo sido possível certificar todos os departamentos e divisões. E quando dizemos que foi um sucesso referimo-nos ao claro entendimento sobre as filosofias da Gestão da Qualidade Total e à sua implementação demonstrados na prática.

A autarquia pode ser considerada como um bom exemplo de esforço pela afirmação dos princípios da Gestão da Qualidade Total. Temos contudo que ser realistas ao afirmar que a sustentabilidade do processo de implementação do SGQ na autarquia foi colocado em causa pelas alterações económicas do país, obrigando a uma mudança de postura, suscitando uma necessidade fulminante de adoção de novas medidas de rentabilizar dos recursos.

A implementação do SGQ, tendo em conta o cenário económico da autarquia passou a ser algo muito dispendioso, embora necessário. Tal como refere um dos entrevistados (Anexo II, questão 11) *“acho que a não continuidade deste processo é um aspeto negativo, e espero que agora após a definição da nova estrutura orgânica esta câmara retome este processo, porque isto traz vantagens quer para os processos internos, quer de facto para a prestação dos serviços que prestamos para o exterior, não tenho duvidas que o SGQ é algo imprescindível para qualquer organização alcançar os seus objetivos”*.

A implementação do SGQ é assim um trunfo estratégico e precioso para qualquer organização, seja pública ou privada. Com base na análise dos resultados obtidos nas entrevistas podemos então chegar à conclusão de que houve uma implementação fragmentada do SGQ mas que, apesar dos obstáculos, este sistema trouxe para a autarquia vantagens significativas principalmente no que refere a estrutura funcional e com a criação de medidas de promoção da melhoria continua nos serviços. A qualidade nos tempos de hoje é assim um caminho ambicionado por todas organizações mas nem todas conseguem suportar os seus custos e alcançar este objetivo.

Referências

- **Alves, C.** (2012) - “*Custos da qualidade: Análise da estrutura e componentes dos custos da qualidade*”, Brasil, UNIFOA.
- **Conte, A.; Durski, G.** (2002) – “*Qualidade. Gestão Empresarial*”: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, Coleção, Gestão Empresarial, v.2, pp. 51-60.
- **Deming, E.** (1990) - *Qualidade: A Revolução da Administração*. Brasil, Edições Marques Saraiva, pp. 124-135.
- **DGAEP** (2013) - *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*, pp. 42-48.
- **Domingues, I.** (2004) – “*Qualidade nos serviços públicos – Constrangimentos e possibilidades*.” Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.
- **DGAEP** (2013) – “*Estrutura Comum de Avaliação (CAF) Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação- CAF 2013*.” Edição portuguesa.
- **DGAEP** (2007) – “*Estrutura Comum de Avaliação (CAF) Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação- CAF 2006*.” Edição portuguesa.
- **EFQM** (2013) - “*O modelo de excelência da EFQM - Organizações excelentes alcançam e mantêm níveis notáveis de desempenho que satisfazem ou excedem as expectativas de todos os seus stakeholders*.” EFQM Publications.
- **Fuentes, C., et. al.** (2000) - *Analysis of the implementation of ISO 9000 quality assurance systems*. Work Study, v. 49, n. 6, pp. 229-241.
- **Godinho, J.; Neto, C.** (2001) - *Qualidade: uma prática secular*. Lisboa: Secretariado para Modernização Administrativa
- **Instituto Português da Qualidade** (2008) - *Norma Portuguesa (NP EN ISO 9001:2008) - Sistema de Gestão da Qualidade Requisitos ISO 9001:2008*”, NP EN ISO 9001, Termo de Homologação nº 406/2008, 3ª edição.
- **Louro, A.** (2009) – “*Balanced Scorecard, Modelo de Excelência EFQM e Common Assessment Framework, como instrumentos integrados de Gestão de Qualidade nos Serviços Públicos*.” Departamento de Gestão e Economia, Universidade da Beira Interior.

- **Leitão, J.** (2010) – “*A gestão documental e gestão da qualidade, o município da Lourinhã*”, (Tese de Mestrado), Lisboa (Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras).
- **Morais, A.; Godoy, L.** (2005) - “*Qualidade em serviços: uma abordagem conceitual*” XII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil.
- **Madureira, C. ; Rodrigues, M.** (2006) – “*Administração Pública do século XXI: Aprendizagem Organizacional mudança comportamental e reforma Administrativa.*” Revista Comportamento Organizacional e gestão 2006, vol. 12 nº2, 153-171.
- **Matos, A.** (2010) – “*Auto avaliação de uma escola de ensino particular: Aplicação do modelo de excelência do EFQM*” (Dissertação de Mestrado), Aveiro, (Universidade de Aveiro).
- **Nolasco, M.** (2004) – “*A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa.*” Cadernos BAD 2, pp. 33-47.
- **Pires, R.** (2004) – “*Qualidade – sistemas de gestão da qualidade. 3ª Edição, Lisboa*”, Edições Sílabo Lda.
- **Pinheiro, A.** (2008) – “*O impacto de um sistema de gestão da qualidade na da Administração Pública. O caso da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis*”, (Tese de Mestrado), Aveiro, (Universidade de Aveiro).
- **Ribeiro, S.** (2012) - “*Os benefícios e as dificuldades na certificação da qualidade - Norma NP EN ISO 9001:2008.* ” (Tese Mestrado), São Mamede de Infesta, (Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto).
- **Rodrigues, M.** (2007) - “*A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização*”, Centro Latino americano de Administración para el Desarrollo.
- **Rocha, J. O.** (2002) – “*Renovar a Administração. A importância/Vantagens da qualidade nos serviços Públicos. Melhor Gestão: Para uma Administração Melhor.*” ISCSP. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- **Sousa, M.** (2009) – “*Qualidade nos serviços públicos – A avaliação da satisfação dos colaboradores do Centro Distrital de Viana de Castelo*” (Tese de Mestrado), Porto, (Universidade Fernando Pessoa).
- **Sousa, R.** (2007) - “*Qualidade na Administração Pública o impacto da Certificação ISO 9001:2000 na Satisfação dos Municípios*”. (Tese de Mestrado), Braga, (Universidade do Minho).

- **Silva, S.; Saraiva, M.** (2012) - “*A Gestão da Qualidade Total como diferencial competitivo na satisfação e fidelização de clientes.*”, Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ).
- **Silva, M.** (2009) – “*Desenvolvimento e Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade.*” (Tese de Mestrado), Aveiro, (Universidade de Aveiro).
- **Sá, P.; Sintra, O.** (2008) – “*Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade: Um estudo empírico nos Municípios Portugueses.*”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- **Silveira, A.** (2011) – “*Gestão da qualidade na Administração Pública. A utilização da ferramenta Common Assessment Framework nos municípios Portugueses.*” (Tese mestrado), Évora, (Universidade de Évora).

ANEXO I

Guião de entrevista I

Objetivo da entrevista: compreender o percurso de implementação das políticas de qualidade na estrutura funcional da C.M Aveiro, e os desafios envolvidos nesse processo.

Entrevistado: Dr.^a Olga Matos, Gestora da qualidade na C.M Aveiro.

Instrução: a entrevista seguirá mediante uma estrutura de perguntas abertas, já elaboradas, dando ao entrevistado a liberdade de responder de forma livre as questões.

Questões:

1. Qual foi a motivação inicial para a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na Autarquia?

O primeiro passo dado pelo Município de Aveiro na implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na CMA iniciou-se com a um projeto formação / Ação chamado DIQUAL QAST, com o propósito de encetar um processo de certificação dos seus serviços. Foi uma experiência extremamente positiva dotámo-nos de conhecimentos necessários, não só para alcançar os objetivos inicialmente proposto, mas também para dar continuidade ao projeto, o qual, de uma forma totalmente ambiciosa, mas realista, abrangerá a médio/longo prazo todas as restantes unidades orgânicas desta Câmara Municipal. Apesar dos obstáculos encontrados ao longo de todo o processo de certificação, o nível motivacional foi sempre bastante elevado, graças ao empenho de toda a equipa envolvida, a qual sempre procurou conciliar objetivos comuns em detrimento de protagonismos individuais, trouxe mais-valias significativas a todos os que participaram e essencialmente a todos aqueles que necessitam e vão necessitar dos nossos serviços.

2. Essa implementação resultou em mudanças nos instrumentos de gestão utilizados? Podemos falar em novos instrumentos? Quais em específico?

O objetivo passou por conceptualizar, implementar e monitorizar o SGQ (ISO 9001) onde foram desenvolvidas competências e qualificações, através da definição e implementação de projetos de mudança e melhoria do desempenho Autárquico. Permitiu ainda reforçar a cultura interna, bem como potenciar um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização, através do Mapeamento da Estratégia, Alargamento e evolução do Sistema de Pilotagem de Gestão, Melhorias dos seus Processos, Reforço das Competências e Identificação e Análise Crítica de Riscos.

3. Quais os serviços já certificados nesta autarquia? E qual o futuro deste sistema?

Implementação do Sistema de Gestão da Qualidade nos serviços

1ª fase: Gabinete de Atendimento Integrado

2ª fase: Obras particulares, Expediente, Arquivo, Atas

3ª fase: Gabinete Técnico Florestal, Informática, Gabinete Formação, Projetos e Obras Municipais, Habitação Social, Compras, Informação Geográfica,

4ª fase: Divisão de Trânsito, Centro de Informação Autárquica ao Consumidor (CIAC).

Neste momento a CMA tem 14 serviços certificados, compostos por 139 colaboradores.

4. Quais os exemplos mais representativos de medidas de qualidade entretanto implementadas?

A implementação da Certificação da Qualidade na CMA, não foi um mero procedimento de uma determinada área técnica, mas sim um processo global, com adaptações permanentes e contínuas, com a intervenção de toda a pirâmide hierárquica, na qual todos os funcionários tiveram o papel principal para a maximização da eficácia e eficiência.

5. Diria que este “ caminho a qualidade” já produziu resultados palpáveis? Em que sentido? Trouxeram benefícios ao nível interno e externo para a autarquia? Quais?

A qualidade na CMA assume um polo de inovação dentro da organização, com a introdução de alterações na gestão, nas condições de trabalho e nas competências dos colaboradores. De salientar que o importante destes projetos não é alcançar a bandeira

da qualidade mas sim controlar de forma eficaz a prestação dos nossos serviços, obrigando-nos a conhecer a nossa atividade de forma programada.

6. Foram ou estão a ser utilizados mecanismos de controlo e medição para manter ou melhorar esses resultados?

Com a implementação do Sistema da Qualidade definiram-se alguns instrumentos que, apesar do Sistema estar suspenso continua a ser atualizado, medido e melhorado, ao nível: A Política da Qualidade; Gestão de Recursos Humanos; Gestão das Infraestruturas; Gestão de Procedimentos; Indicadores de Desempenho; Audição ao Cliente; Auditorias.

7. Existiram dificuldades na implementação do SGQ segundo a norma ISO 9001:2008 na autarquia? Quais as principais dificuldades? A que níveis? E como foram ultrapassadas?

A Qualidade é um processo de melhoria contínua que a todos responsabiliza. A continuidade e a procura sistematicamente de áreas de melhoria e a forma como prestarmos um serviço de excelência aos nossos Municípios foi a nossa missão ao longo desta implementação. A grande dificuldade ao longo do processo foi a “mudança”, esta a todos os níveis, quer de pessoas, quer procedimentos, quer mesmo dos vícios instalados na organização. A base de sustentação do processo certificação da qualidade veio permitir uma rentabilização dos seus serviços e um maior reconhecimento por toda a rede de intervenientes internos e externos.

8. Qual é o seu entendimento sobre o impacto (positivo ou negativo) da implementação de práticas de qualidade á luz da norma ISO 9001:2008 na modernização da autarquia?

Positivo: reforçar a cultura interna da autarquia, bem como um maior envolvimento e alinhamento dos seus colaboradores com os objetivos estratégicos da organização.

9. Na sua opinião, qual a importância das auditorias e da monitorização dos serviços para manter o padrão de qualidade após a certificação?

Quanto às auditorias internas, existe na CMA um grupo de auditores composto por 18 funcionários certificados neste âmbito. As auditorias permitem manter o sistema ativo, e

tendendo sempre a procura de novas formas de melhoria, porque o sistema em si é uma melhoria contínua, ao nível da monitorização temos sempre os indicadores de desempenho na maior parte dos casos acompanhados semestralmente, com metas definidas a serem atingidas. Só dessa forma se consegui medir o sistema em si.

10. Qual o impacto dos cortes orçamentais nesse processo de implementação do SGQ na autarquia?

Os cortes orçamentais refletiram-se também neste processo. Para a continuidade dos serviços certificados e segundo as normas abrangentes do Sistema de Gestão da Qualidade é necessário a realização de uma auditoria externa anual (acompanhamento) ou de 3 em 3 anos (renovação). No nosso caso, esta auditoria é realizada pela entidade certificadora Associação Portuguesa para a Certificação (APCER). Neste momento o processo encontra-se suspenso dada a conjuntura atual.

11. Existe algo que queira acrescentar ou comentar neste âmbito?

De salientar que a qualidade é um processo de melhoria contínua que tem como principal objetivo oferecer um serviço de excelência aos munícipes, tendo a organização um conjunto de competências capazes de desencadear ações eficazes e assegurar condições necessárias para atingir os objetivos em conformidade com a sua política.

ANEXO II

Guião de entrevista II- (Departamento com alguns serviços)

Objetivo da entrevista: compreender o percurso de implementação das políticas de qualidade na estrutura funcional da C.M Aveiro, e os desafios envolvidos nesse processo.

Entrevistado: Eng.º Manuel Higino, Diretor do Departamento do Ordenamento do Território Gestão Urbanística e Obras Municipais na C.M Aveiro.

Instrução: a entrevista seguirá mediante uma estrutura de perguntas abertas, já elaboradas, dando ao entrevistado a liberdade de responder de forma livre as questões.

Questões:

1. Qual foi a motivação inicial para a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade no Departamento?

A motivação essencial, foi de facto a organização e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, nós iniciamos no departamento mesmo antes da implementação do SGQ, um processo apoiado pelo fundos comunitários, que visava a formação em local de trabalho, com essencialmente dois objetivos, um de facto essencialmente, sistematizar os procedimentos, porque percebíamos que o nosso departamento precisamente tinha competências nas áreas de elaboração de projetos e gestão de obras municipais, onde focalizamos no fundo a aprendizagem do sistema de gestão, onde posteriormente por razões várias não chegamos a fase final e mesmo assim conseguimos organizar uma série de procedimentos de trabalho que veio a simplificar muito o nosso trabalho, e secundamente obter a certificação dos serviços.

2. Essa implementação resultou em mudanças nos instrumentos de gestão utilizados? Podemos falar em novos instrumentos? E de alguns em específico?

Sim, bastantes, estamos a falar essencialmente de duas divisões orgânicas, uma que tem a ver com projetos e outra com gestão de obras, onde verificamos que para cada obra e projeto onde cada responsável tinha o seu processo, e isso de fato entendemos que não razoável e essencialmente, o grande objetivo foi sistematizar os procedimentos, e mesmo antes da atribuição do selo da gestão da qualidade, tivemos durante um ano, um ano e meio a uniformização dos procedimentos trouxe de facto mais-valia a todo o processo. Temos um conjunto de instrução de trabalhos, portanto processos, onde uns têm a ver com a gestão e elaboração de projetos onde encava, toda tramitação, todo fluxograma para a gestão dos projetos e o mesmo para a gestão das empreitadas, portanto isto simplificou bastante quer a qualidade dos projetos e depois a qualidade da gestão das empreitadas.

3. Quais os serviços já certificado neste departamento? E os não certificados? E quais as principais razões da não certificação desses serviços?

Neste departamento estão certificados, por tanto os serviços elaboração de projetos e gestão de obras municipais, e ultimamente certificamos os serviços externos. E ainda não estão certificados os serviços da divisão do ordenamento do território, ambiente, e os serviços do antigo departamento dos serviços urbanos (mobilidade), por tanto o departamento desta altura tem cinco divisões, onde encontram certificadas três divisões. A não certificação desses serviços é mais uma questão de oportunidade, e depois entendemos que o processo de certificação o objetivo não é só ter o selo da certificação, mas sim criar condições para esta certificação, o antigo departamento dos serviços urbanos que tem agora duas divisões, que são a divisão dos espaços verdes e serviços gerais e a divisão obras explanação direta, não se efetuou o processo de certificação porque houve problemas entre escalares, mas o objetivo final era conseguir a certificação a todo departamento.

4. Quais os exemplos mais representativos de medidas de qualidade entretanto implementadas nos serviços certificados?

Em termos dos serviços certificados, das medidas temos a avaliação dos resultados na elaboração dos projetos, portanto o cumprimento dos times predefinidos para a sua execução, a avaliação do valor também fixamos o valor dos trabalhos, que tem a ver com a qualidade do projeto portanto quando melhor qualidade tiver o projeto menos erros e omissões aparecem na fase de execução de obra, na parte da gestão das empreitadas essencialmente tende a ver com o cumprimento dos planos de trabalhos e a avaliação dos trabalhos a mais, portanto são três ou quatro parâmetros que nos foram dando conta e expressando no fundo a qualidade dos projetos de acordo com os fluxogramas dos trabalhos que predefinimos, o que de facto verificamos a longo desses dois anos de avaliação os resultados foram positivos, cumprimos claramente os objetivos.

5. Diria que este “ caminho a qualidade” já produziu resultados palpáveis? Os resultados produzidos pelos serviços certificados diferem dos não certificados? A que níveis?

A não certificação desses serviços estão na base motivos e razões que não tinha a ver diretamente com os serviços em si, mas por razões alheias, nomeadamente com razões de ordem financeira do executivo, a pressão de matérias, disponibilização de mão-de-obra, e que no caso em que estou a referenciar ao antigo departamento dos serviços urbanos em a não certificação teve a ver essencialmente com razões que dependiam diretamente da unidade orgânica, embora não estejam certificados, gerem-se estes serviços segundo os parâmetro anteriormente predefinidos para a obtenção da certificação, isto é apesar de não terem o selo da certificação, estão a desenvolver as suas atividades e procedimentos com base nesses pressupostos, estes serviços não certificados estão na prática a cumprir os procedimentos da certificação, embora não tenham sido certificados. A grande mais-valia do processo foi que independentemente da atribuição da certificação a grande vantagem foi os serviços conseguiram perceber que este processo de sistematização e melhoria eram importantes, independentemente da atribuição do selo, conseguimos melhorar os nossos serviços.

6. Referente aos serviços certificados, quais os mecanismos de controlo e medição utilizados?

Os mecanismos de controlo estão definidos, portanto nas auditorias nós tivemos que fazer prova desses mecanismos, portanto para cada projeto e para cada obra nós tínhamos os parâmetros predefinidos, e depois avaliamos no fim de cada processo, para ver se estavam dentro dos parâmetros predefinidos, os desvios foram pouquíssimos, portanto encaixamos sempre nos objetivos predefinidos. Os mecanismos de controlo são definidos no processo de certificação.

7. Quais os mecanismos de controlo utilizados, para manter ou melhorar os resultados dos serviços não certificados? E São compatíveis com os utilizados nos serviços certificados?

Pois embora os mecanismos sejam os mesmos, como não se conseguiu obter a certificação, estes serviços não se fez a avaliação final, embora esses serviços desenvolvam as suas atividades dentro dos parâmetros e das regras estabelecidas para a obtenção da certificação, não se fez a avaliação final, portanto não tenho nenhum instrumento medida que me possa validar no fundo o cumprimento das regras da certificação embora os tenham feito,

essencialmente porque a determinada altura o processo da certificação desses serviços foi interrompido por decisão do executivo, portanto há aqui um vazio entre o que se faz e depois a avaliação.

8. Existiram dificuldades na implementação do SGQ segundo a norma ISO 9001:2008 no departamento? Quais as principais dificuldades? A que nível? E como foram ultrapassados?

Penso este grupo de teve afeto gestão de projetos e de gestão de obras municipais não teve grande dificuldade na implementação das regras previstas na norma, como tínhamos tido um trabalho longo de formação aqui em contexto de trabalho, e gradualmente conseguimos envolver todos os colaboradores no processo, não tivemos grandes dificuldades na sua implementação.

9. Na sua opinião, qual a importância das auditorias internas e da monitorização dos serviços para manter o padrão de qualidade após a certificação?

Acho que as auditorias internas são importante, até para não deixar que o processo deslize, e portanto temos um grupo de auditores interno de bastante qualidade e todo trabalho que fizeram, foi bem executado e bem aceite, e serviu-nos para corrigir alguns processos e situações que não estavam em conformidade com a norma 9001:2008. Genericamente as auditorias internos trazem uma mais-valia a todo esse processo, a monitorização em conjunto com as auditorias internas permitiram continuar no caminho para a qualidade, obrigou-nos a manter para o universo de todas as ações manter de facto os preceitos e as normas do Sistema de Gestão da Qualidade.

10. Qual é o seu entendimento sobre o impacto (positivo ou negativo) da implementação de práticas de qualidade no departamento?

O impacto é claramente positivo, digo isso, independentemente da atribuição ou não do selo, da bandeirinha da qualidade, pois a implementação das práticas da qualidade no departamento obrigou-nos a sistematizar os procedimentos, a racionalizar alguns processos, obrigou-nos essencialmente a ter para o universo de todos os colaboradores os mesmos procedimentos, e isso traduz de facto grandes vantagens em todo o processo, inclusivamente a mim também me disciplinou nalgumas tarefas, e trouxe a simplificação

na forma de execução dos trabalhos com a criação de procedimentos de trabalho. O SGQ com ou sem a certificação por entidades externas é importante para as organizações.

11. Existe algo que queira acrescentar ou comentar neste âmbito?

Pronto acho que conseguimos aqui um grupo inicial de meia dúzia de pessoas no departamento interessadas no SGQ, que impulsionou todo o processo, e é pena agora este vazio portanto com entrada deste novo executivo, também percebo porque vai haver uma nova estrutura orgânica, uma nova organização, novos responsáveis, embora os conteúdos mantenham independentemente da estrutura orgânica, acho que a não continuidade deste processo é um aspeto negativo, e espero que agora após a definição da nova estrutura orgânica esta câmara retome este processo, porque isto traz vantagens quer para os processos internos, quer de facto para a prestação dos serviços que prestamos para o exterior, não tenho duvidas que o SGQ é algo imprescindível para qualquer organização alcançar os seus objetivos.

ANEXO III

Guião de entrevista III- (Divisão com todos os serviços certificados)

Objetivo da entrevista: compreender o percurso de implementação das políticas de qualidade na estrutura funcional da C.M Aveiro, e os desafios envolvidos nesse processo.

Entrevistado: Arquiteta Sónia Pereira, Chefe da Divisão de Gestão Urbanística na C.M Aveiro.

Instrução: a entrevista seguirá mediante uma estrutura de perguntas abertas, já elaboradas, dando ao entrevistado a liberdade de responder de forma livre as questões.

Questões:

- 1. Qual foi a motivação inicial para a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade na divisão?**

O nosso objetivo foi aproveitar o SGQ para melhorar a nossa estrutura funcional e fazer uma análise crítica ao que estávamos a fazer e tentar com isso melhorar as notas de instruções de trabalho, ao mesmo tempo usar e ter um instrumento que fizesse com que as pessoas percebessem que o trabalho estava organizado e transparente, e melhorar um bocadinho a imagem que as pessoas às vezes têm da AP. E que os processos fossem perceptíveis tanto a nível dos colaboradores da autarquia como pelos nossos munícipes.

2. Essa implementação resultou em mudanças nos instrumentos de gestão utilizados? Podemos falar em novos instrumentos? Se sim, quais?

Sim, o trabalho no início não foi fácil, porque a fase inicial de implementação de um sistema desses é às vezes desgastante porque tem que se produzir muitos papéis e documentos, mas esta fase fizemos sempre com um olhar crítico e a questionar o porquê que fizemos assim, e isso levou a que importássemos procedimentos, alterássemos a nossa forma de trabalhar, e conseguimos ganhos de tempo e de rentabilidade nos processos. Utilizamos ferramentas informáticas que tentamos rentabilizar ao máximo e que nos permitem fazer medições de pontos da qualidade que se possa medir como os tempos e os desempenhos etc., portanto essas ferramentas de informática são para nós importante, assim como o desenho dos procedimentos de trabalho, pois esta documentação produzida que é no fundo a prova de que as coisas funcionam e como é que funcionam.

3. Quais os exemplos mais representativos de medidas de qualidade entretanto implementadas na divisão?

Nós trabalhamos com processos, com procedimentos que estão previstos em legislação própria e que tem algum rigor no prazo de respostas, e uma das vantagens da qualidade foi comprovarmos e conseguirmos cumprir e mostrar que cumprimos os prazos de respostas, e também perceber onde que as coisas podem eventualmente falhar e colmatar essas falhas.

4. Diria que este “ caminho a qualidade” já produziu resultados palpáveis? Em que sentido?

É mesmo na questão da quantificação e da uniformização dos documentos, da uniformização de procedimentos, todos os colaboradores saber o que fazer, e haver as ordens de serviços claras, haver os mapas de competências, de substituição, tudo isso tornaram as coisas fáceis de perceber e mais transparentes.

5. Existem mecanismos ou ferramentas de controlo e medição para manter ou melhorar esses resultados? Quais?

Nós fazemos a avaliação das médias de respostas por procedimentos através do SPO (Sistema de Processos de Obras Particulares), e temos também os mapas de indicadores onde traduzimos os números de pedidos, a média da resposta dos pedidos por períodos temporais.

6. Existiram dificuldades na implementação do SGQ segundo a norma ISO 9001:2008 na divisão? Quais as principais dificuldades? A que nível? E como foram ultrapassados?

Sim, é sempre difícil convencer todas as pessoas que o sistema é bom, e que o trabalho tem produzido efeitos, no princípio o trabalho parece que não traz resultados, mas quando se aprofunda neste processo começa-se a se aperceber que não é assim tanto trabalho e que de facto este sistema traz resultados concretos e favoráveis a divisão, pois as dificuldades sentidas neste processo foi mais a nível dos recursos humanos, e com o tempo essas resistências as mudanças trazidas pelo sistema foram ultrapassadas, pois os colaboradores começaram a aperceber as vantagens que algumas das medidas implementadas trazem nos processos de execuções das funções e tarefas.

7. Na sua opinião, qual a importância das auditorias internas e da monitorização dos serviços para manter o padrão de qualidade após a certificação?

Acho que realmente se nós não tivérmos nenhum momento para parar e avaliar o nosso percurso neste processo de implementação, acabamos por não nos aperceber que estamos a cair na rotina e deixarmos de questionar ou passa-nos ao lado algum pormenor, através das auditorias e monitorização é mais fácil evitar que esses descontrolos aconteçam.

8. Qual é o seu entendimento sobre o impacto (positivo ou negativo) da implementação de práticas de qualidade na divisão?

Eu acho que o impacto foi positivo, e sou a favor do sistema, só tenho pena é que o facto do selo da qualidade ter que ser reconhecido por uma entidade externa e que seja de um custo tão acrescido, que não se tenha prosseguido este ano, mas o facto de não termos a selo de certificação de uma entidade externa, não quer dizer que se tenha perdido a qualidade.

9. Existe algo que queira acrescentar ou comentar neste âmbito?

Eu acho que se calhar os métodos deviam ser melhor adaptado a conjuntura atual, mas isso também depende, não sei se a norma está a ser revistas ou não, penso há coisas na norma que são um pouco massudas, a crise atual afetou na não renovação do contrato de certificação por uma entidade externa.

ANEXO IV

Guião de entrevista IV- (Divisão sem serviços certificados)

Objetivo da entrevista: compreender o percurso de implementação das políticas de qualidade na estrutura funcional da C.M Aveiro, e os desafios envolvidos nesse processo.

Entrevistado: Dr.^a Ana Gomes, Chefe da Divisão de Museus, Biblioteca, Promoção Cultural e Turismo na C.M Aveiro.

Instrução: a entrevista seguirá mediante uma estrutura de perguntas abertas, já elaboradas, dando ao entrevistado a liberdade de responder de forma livre as questões.

Questões:

1. Quais as razões da não certificação dos serviços na divisão?

A nossa divisão não foi certificada por uma questão de oportunidade e de decisão da autarquia, embora a certificação desta divisão é algo que consta no plano futuro da autarquia.

2. Que tipos de instrumentos de gestão são utilizados nestes serviços? Existe alguma compatibilidade desses instrumentos com os instrumentos adotados nos serviços certificados? Como os compara?

Bem, a função pública tem uma serie de instrumentos gestão que estão em vigor, e portanto nós usamos desde o SIADAP, que estabelecem objetivos e avaliam competências até as grandes opções de planos, portanto instrumentos financeiros que por se já implicam regras e pressupostos, e depois há aqueles mecanismos que a nível da liderança são implementados. Há primeiro porque somos todos, função pública da administração local e portanto há instrumentos que são comuns a toda organização, estando a referir ao SIADAP, e depois a todo um conjunto que tem a ver com políticas de capacitação e formação dos recursos humanos, e de instrumentos internos de controlo que acabam por regularizar toda a nossa atividade, portanto a única coisa que não afeta é o estabelecimentos de objetivos já orientados para os fins que o processo de certificação impõe, mas sim nós estamos dignamente conservados.

3. Na sua perspetiva os resultados produzidos pelos serviços não certificados diferem dos certificados? A que níveis?

Penso que não, porque no final o nossos serviços acabam por se cruzar com os dos serviços certificados, portanto muitos dos instrumentos utilizados nos serviços certificados acabam por ser também obrigatórios nos nossos serviços, nomeadamente os de formação, ao nível de mecanismos de gestão interna nós obrigatoriamente temos a necessidade cruzas informação entre os serviços, e por tanto ao faze-lo estamos a trabalhar embora sem a certificação dos nossos serviços cooperar com os serviços certificados para o cumprimento dos objetivos e resultados traçados pela autarquia, portanto penso que os resultados do nosso trabalho não defere muito dos serviços certificados, não existe tanto a monitorização daquilo que é feito, existe sim, objetivos traçados, onde o esforço para os cumprir, pois nós garantimos as condições não ideais,

mas as mínimas para garantir serviços de qualidade, a grande diferença é a nível da monitorização.

4. Quais os mecanismos de controlo e medição utilizados, para manter ou melhorar esses resultados não certificados?

Estabelecemos objetivos anuais, mensais e semanais, penso que a nossa forma de gerir os serviços é muito similar ao restante dos serviços da autarquia, a única diferença mesmo é monitorização o acompanhamento, trabalhamos sem cumprir na totalidade as regras impostas pela norma ISO 9001, mas por aquilo que achamos que apetece as nossas necessidades.

5. Qual é o seu entendimento sobre o impacto (positivo ou negativo) da não implementação de práticas de qualidade? A que níveis?

Eu acho que o dirigente não ou a equipa não tiver consciência que avaliação e controlo é um ponto fundamental de gestão, o impacto da não certificação poderá ser terrível e muito negativo, e se a equipa independentemente dos nossos serviços ou não, se a equipa e os dirigentes têm noção que avaliação é o primeiro instrumento de gestão devemos estar atentos, programar e gerir a partir daí, eu acho que a diferença não é tão significativa, eu acho que a certificação dá um cunho de qualidade sem ela é mais difícil fazer este processo de avaliação e afirmação.

6. Como perspetiva a evolução ou o futuro provável em termos de implementação de novas práticas de gestão e qualidade nestes serviços? De que forma pensa que isso poderá ser feito? Ou não é uma necessidade?

Espero primeiramente que este processo de certificação venha a ser abrangido a todos os departamentos e divisões da autarquia, segundo o mais em breve, pois a implementação do SGQ trará de certeza contributos positivos á nossa divisão.

7. Existe algo que queira acrescentar ou comentar neste âmbito?

Não, eu acho que temos que repensar sobre a implementação dos conceitos qualidade num contexto muito mais contemporâneo, e as necessidades dos municípios, do que só no contexto interno a organização.